L'istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata

Die parlamentarische Institution im 19. Jahrhundert. Eine Perspektive im Vergleich

a cura di/hrsg. von
Anna Gianna Manca - Wilhelm Brauneder





Società editrice il Mulino
Bologna

Duncker & Humblot
Berlin

Istituto trentino di cultura

Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento
Jahrbuch des italienisch-deutschen historischen Instituts in Trient

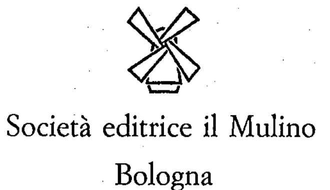
Contributi/Beiträge 10

L'istituzione parlamentare nel XIX secolo.
Una prospettiva comparata

Die parlamentarische Institution
im 19. Jahrhundert.
Eine Perspektive im Vergleich

a cura di/hrsg. von
Anna Gianna Manca - Wilhelm Brauneder





Società editrice il Mulino
Bologna

Duncker & Humblot
Berlin

Istituto storico italo-germanico in Trento

L'istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata / Die parlamentarische Institution im 19. Jahrhundert. Eine Perspektive im Vergleich

Trento, 22-24 ottobre 1998

L'ISTITUZIONE

parlamentare nel XIX secolo : una prospettiva comparata = Die parlamentarische Institution im 19. Jahrhundert : eine Perspektive im Vergleich / a cura di = hrsg. von Anna Gianna Manca, Wilhelm Brauneder. - Bologna : Il mulino ; Berlin : Duncker & Humblot, 2000. - 449 p. : tab. ; 24 cm. - (Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento. Contributi = Jahrbuch des italienisch-deutschen historischen Instituts in Trient. Beiträge ; 10)

Atti del convegno tenuto a Trento nei giorni 22-24 ottobre 1998. - Nell'occh. : Istituto trentino di cultura.

ISBN 88-15-07752-9 ; ISBN 3-428-10266-5

1. Parlamentarismo - Europa - Sec. XIX - Congressi - Trento - 1998 2. Costituzionalismo - Europa - Sec. XIX - Congressi - Trento - 1998 I. Manca, Anna Gianna II. Brauneder, Wilhelm
328.4

Scheda a cura della Biblioteca ITC-isig

Composizione e impaginazione a cura dell'Ufficio Editoria ITC.

ISBN 88-15-07752-9
ISBN 3-428-10266-5

Vorwort

Kein Parlament gleicht dem anderen, so ist man versucht zu resümieren, verfolgt man die Einzelergebnisse historischer Parlamentsforschung. Was auf den ersten Blick ähnlich oder gar identisch erscheinen mag, tritt auseinander, besieht man den Stellenwert eines konkreten Parlaments im politischen System. Anders ist seine Rolle in der parlamentarischen als in der konstitutionellen Monarchie, hier wieder dann sehr unterschiedlich, wenn sie in Wahrheit ein neuständisches System nur übertüncht. In jedem dieser Fälle zeigt sich die spezifische Stellung des Parlaments besonders im Vergleich mit der exekutiven Gewalt, der Bürokratie. Gibt das Parlament durch seine Gesetzgebung tatsächlich der Verwaltung Rahmen und Richtlinien für ihre Tätigkeit vor oder bestimmt diese durch die von ihr erarbeiteten Gesetzesvorlagen jene selbst, die das Parlament bloß absegnet und nur ausnahmsweise ablehnt? Liegt vielleicht die Bedeutung eines Parlaments oft mehr in seiner zweiten Funktion, nämlich der Kontrolle der Regierung?

Das Parlament kann zufolge unterschiedlicher Wahlen eine Volksvertretung, bloß eine Interessenvertretung oder, besonders im Zweikammernsystem, eine Mischform sein. Aber auch Volksvertretung ist nicht gleich Volksvertretung: Wer besorgt die Aufstellung der Kandidaten, welchen Berufsgruppen entstammen die Abgeordneten? Quer durch alle Klassifizierung geht wieder die Frage, wem gegenüber das Parlament Vertretungsmacht ausübt, allumfassend oder bloß gegnüber dem Monarchen mit seiner Regierung? Wenn es auch das Volk in umfassender Weise repräsentiert wie in der Schweiz und in ihren Kantonen, so tritt doch auch hier eine Beschränkung auf, nämlich durch den Souverän, das Volk selbst mit den Mitteln der direkten Demokratie.

Viele der hier als Fragen angerissenen Probleme versucht der vorliegende Band zu beantworten. Eine derartige historische Parlamentsforschung, wie sie in den letzten Jahren ganz allgemein zugenommen hat, bringt keinesfalls Erträge nur *l'art pour l'art*, sondern erweist sich als Laboratorium auch für den gegenwärtigen Parlamentarismus mit seinen Grundfragen nach der Stellung des Parlaments im jeweiligen politischen System, nach seiner Rolle speziell in der Gesetzgebung, nach dem Verhältnis zur Regierung, nach dem Umfang seiner Repräsentationsfähigkeit und vieles mehr.

Wilhelm Brauneder

Sommario/Inhalt

Parte II: Il Parlamento in rapporto con l'amministrazione

Introduzione

di *Anna Gianna Manca*

I.

Il convegno internazionale di cui qui si pubblicano gli atti rientra nell'ambito dell'attività seminariale e di ricerca promossa del Centro per gli studi storici italo-germanici (ITC-isig) in Trento all'interno del progetto «Il costituzionalismo europeo ottocentesco. Modelli e codificazioni tra Italia, Germania ed Austria». Spendere qualche parola sugli intenti sottesi all'avvio di questo progetto, partito sotto la responsabilità di Pierangelo Schiera, ed ora, già da qualche anno, sotto la responsabilità di chi scrive, può certo contribuire a chiarire il contesto in cui è maturata la convinzione della necessità di focalizzare l'attenzione sull'istituzione parlamentare.

Dal 1995, da quando cioè si riunirono per la prima volta a Trento circa quaranta degli studiosi che avevano aderito alla costituzione del «Gruppo di lavoro Isig sul costituzionalismo europeo ottocentesco»[1], il primo obiettivo da perseguire venne individuato nella «ricostruzione della mappa dell'eclettismo costituzionale nel XVIII e XIX secolo», come si può leggere nelle «Proposte di linee di ricerca», il programma scientifico sotteso all'avvio dell'iniziativa.

A spingere in questa direzione era stata anzitutto la convinzione che tra i fattori che cooperarono e congiurarono nel mettere in moto i processi di costituzionalizzazione degli Stati cetual-assolutistici o tardo-assolutistici dell'Europa di antico regime (crisi di legittimazione politico-istituzionale dello Stato assoluto, crisi finanziaria del medesimo particolarmente dopo le guerre di liberazione dai francesi, crisi di integrazione territoriale degli Stati ridefiniti nei loro confini dal Congresso di Vienna, crisi del vecchio ordine socio-economico fondato sui privilegi cetuali e ascesa della borghesia come classe in lotta per una ridefinizione dell'organizzazione socia-

[1] Per un resoconto dettagliato dell'incontro di studio si rinvia a A.G. Manca, *Il gruppo di ricerca ISIG sul costituzionalismo europeo ottocentesco*, in «Storia, amministrazione, costituzione. Annale dell'Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica», 5, 1997, pp. 329-335.

le in senso neo-cetuale, e cioè fondata sul primato dell''interesse', economico anzitutto, dei nuovi ceti professionali emergenti, etc.), un ruolo propulsivo decisivo fu svolto proprio dalla circolazione e dalla recezione politico-ideologico-dottrinaria dei modelli costituzionali che apparivano già consolidati all'inizio del secolo[2]. Fu per questo stesso motivo che non parve assolutamente possibile prescindere dalla dimensione comparata, perlomeno europea[3], dell'analisi, persino nell'esame dei singoli casi nazionali.

Negli ultimi anni numerosi e importanti sono stati gli incontri scientifici organizzati sul tema del 'costituzionalismo' da altri istituti di ricerca storica, non solo italiani e talvolta in stretta collaborazione con l'ITC-isig di Trento, che hanno riportato in primo piano la problematica della modernizzazione costituzionale, del parlamentarismo, dei modelli costituzionali e della loro recezione, tematica non certo nuova, ma che evidentemente premeva per essere rimessa in circolo da un punto di vista metodologico più consono all'oggetto, più aperto ai contributi di discipline diverse ma complementari, e soprattutto un metodo più propenso a dare seguito agli stimoli nuovi provenienti alla ricerca storico-costituzionale dal processo di unificazione europea in atto. Per fare solo un esempio a quest'ultimo proposito, la questione, cui si faceva riferimento anche nelle «Proposte di

[2] Sulla funzione e sulla ricaduta eminentemente politico-pratica delle dottrine sia politiche che costituzionali nell'«età delle ideologie» ottocentesca, cfr., oltre a P. SCHIERA, *Introduzione*, a E.-W. BÖCKENFÖRDE, *La storiografia costituzionale tedesca nel secolo decimonono*, Milano 1970, pp. 19-49, P. SCHIERA, *Il laboratorio borghese. Scienza e politica nella Germania dell'Ottocento* (Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento. Monografie, 5), Bologna 1987 nonché, dello stesso autore, *Consenso e legittimazione nell'Europa liberale*, in P. POMBENI (ed), *La trasformazione politica nell'Europa liberale 1870-1890*, Bologna 1986, pp. 59-78; cfr. inoltre E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Gesetz und gesetzgebende Gewalt. Von den Anfängen der deutschen Staatsrechtslehre bis zur Höhe des staatsrechtlichen Positivismus*, Berlin 1981[2], in particolare pp. 126-209 («Die Lehre von Gesetz und gesetzgebender Gewalt unter dem Einfluß einer sach- und zweckbezogenen Methode»), ma anche p. 335; cfr. inoltre l'esordio di M. FIORAVANTI nel suo *La dottrina dello Stato e della costituzione*, in R. ROMANELLI (ed), *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma 1995, pp. 408-457, in particolare p. 407: «Ogni esperienza costituzionale è accompagnata da una serie di dottrine che la preparano, la giustificano, favoriscono determinati suoi sviluppi, ne ostacolano altri».

[3] Al perché, invece, il modello americano ebbe a ben vedere tanto scarsa risonanza nell'Europa della prima metà del secolo, già G. Maranini trovò una risposta nel carattere repubblicano della forma statale degli Stati Uniti d'America (cfr. G. MARANINI, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, Firenze 1983[2], p. 68). La «scarsa capacità di incisione ai fini dell'esportazione» del modello statunitense è stata ribadita di recente anche da F. LANCHESTER, *Il costituzionalismo europeo e la costituzione italiana*, in M. DE NICOLÒ (ed), *Costituente, Costituzione, riforme costituzionali*, Bologna 1998, pp. 21-34, qui p. 25.

linee di ricerca» sopra ricordate, se e in che misura nel ceto dei giuspubblicisti europei che contribuirono attivamente alla costruzione del moderno Stato costituzionale di diritto ottocentesco fosse viva la consapevolezza di poter attingere a quel patrimonio di «comune diritto costituzionale europeo», più o meno scritto e codificato, che nel corso dell'Ottocento andò progressivamente sedimentandosi, mi pare rappresenti proprio uno dei nodi problematici finora relativamente trascurati dalla ricerca storico-costituzionale e meritatamente riportati all'attenzione degli studiosi dal processo di unificazione europea in atto.

Anche per poter procedere in quest'ultima direzione, si è dissodato il terreno nei convegni scientifici cui sopra facevo riferimento: in particolare nel convegno organizzato a Messina nel 1996 dall'Istituto di Storia del diritto e delle istituzioni della Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Messina per iniziativa di Andrea Romano[4], nel corso dei due convegni organizzati nel 1997 e 1998 da Pierangelo Schiera e Martin Kirsch presso la Humboldt-Universität di Berlino[5], e infine nel convegno organizzato a Oñati nel 1997 dagli amici e colleghi spagnoli José María Portillo e José María Iñurritegui[6].

[4] Cfr. A. ROMANO (ed), *Il modello costituzionale inglese e la sua recezione nell'area mediterranea tra la fine del '700 e la prima metà dell'800* (Atti del seminario internazionale di studi in memoria di Francisco Tomás y Valiente, Messina, 14-16 novembre 1996), Milano 1998. L'interesse dello studioso messinese per le vicende del costituzionalismo europeo moderno è d'altronde assai risalente; basti qui ricordare A. ROMANO (ed), *Alle origini del costituzionalismo europeo*, Messina 1991, e, sempre a cura dello stesso, *Enunciazione e giustiziabilità dei diritti fondamentali nelle carte costituzionali europee. Profili storici e comparatistici*, Milano 1994.

[5] Un resoconto dettagliato dei lavori del convegno del 1997 è apparso nella sezione «Tagungen und Projekte» della rivista tedesca «Zeitschrift für Geschichtswissenschaft», 45, 1997, 10, pp. 918-922); di questo convegno (8-10 maggio 1997) sono recentissimamente apparsi gli atti come volume 18 della collana «Schriften zur Europäischen Rechts- und Verfassungsgeschichte» della Duncker & Humblot (M. KIRSCH - P. SCHIERA, *Denken und Umsetzung des Konstitutionalismus in Deutschland und anderen europäischen Ländern in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts*, Berlin 1999). Anche del successivo convegno internazionale del 1998 (11-13 giugno), organizzato sempre da P. Schiera e da M. Kirsch sotto il titolo «Verfassungswandel um 1848 im europäischen Vergleich» con il contributo oltre che dell'ITC-isig, della Humboldt-Universität zu Berlin, dell'Istituto Italiano di Cultura e dell'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici di Napoli, sono ormai in corso avanzato di preparazione gli atti.

[6] Anche di questo convegno, dedicato a «Los fundamentos juridico-politicos del primer constitucionalismo europeo. La constitución española de 1812 y Europa», svoltosi a Oñati (Paesi Baschi, Spagna) il 27 e 28 febbraio 1997 e organizzato con il contributo fondamentale del locale Instituto Internacional de sociologia juridica de Oñati, sono ora disponibili

E tuttavia, in modo solo apparentemente paradossale rispetto all'obiettivo perseguito anche in questi incontri, e cioè la suddetta «ricostruzione della mappa dell'eclettismo costituzionale nel XVIII e XIX secolo», pare di poter affermare che il loro precipitato scientifico forse più tangibile e concreto, sia stato proprio la generale presa d'atto della necessità non solo di evitare accuratamente il ricorso, come ebbe modo di avvertire tra gli altri Fabio Rugge, a qualsiasi «modellistica implicitamente o esplicitamente gerarchica»[7], ma addirittura di usare grande cautela nel fare ricorso al termine stesso di 'modello costituzionale' all'atto di penetrare tempi, modi, motivazioni politiche e ideali, dinamiche e contraddizioni dei processi di costituzionalizzazione degli Stati europei ottocenteschi.

A questo proposito, la domanda che, in relazione al cosiddetto modello inglese, si pose e pose a tutti Mario Sbriccoli nella «Sintesi conclusiva» al convegno di Messina, all'atto di comprendere se «quel che circola è una carta, un sistema costituzionale compiuto, e quindi un modello, oppure circolano princìpi, valori costituzionali, e quindi una cultura del costituzionalismo»[8], se da un lato riuscì effettivamente ad addensare senza residui il pesante interrogativo che era aleggiato su tutto il convegno, dall'altro conteneva già in sé, per certi versi, la sua risposta. Il monito di Sbriccoli, a non sottovalutare «la difficile adattabilità del modello» e a fare i conti piuttosto con la sua «impossibile importabilità», dato che «i modelli sono per loro natura di difficile circolazione, [anche] se, come talora avviene, si smontano per estrarne questo o quell'elemento, [e] può avvenire che alcuni princìpi o fondamenti riescano, per così dire, a passare la frontiera ...»[9], chiuse i lavori del convegno messinese con il tacito invito a riprendere la discussione non senza aver prima ulteriormente precisato termini e livelli della comparazione storico-costituzionale; si potrebbe aggiungere, portando alle estreme conseguenze le suggestioni di Sbriccoli, non prima di aver adeguatamente riflettuto sulle molteplici vie e sui contenuti possibili della storia costituzionale comparata[10].

gli atti; cfr. J.M. Iñurritegui - J.M. Portillo (edd), *Constitución en España: orígines y destinos* (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales), Madrid 1998.

[7] F. Rugge, *Storia dello Stato: istituzioni e dottrine giuspubblicistiche*, in «Storica», 7, 1997, pp. 121-139, in particolare pp. 128-129, e, inoltre, dello stesso autore, *Una «storia costituzionale» tra filosofia e istituzioni*, in «Amministrare», XXI, 1991, pp. 425-436.

[8] M. Sbriccoli, *Sintesi conclusiva*, in A. Romano (ed), *Il modello costituzionale inglese*, cit., pp. 1063-1077, qui p. 1074.

[9] *Ibidem*, pp. 1074-1075.

[10] Nella sua *Einführung in die deutsche Verfassungsgeschichte* (Düsseldorf 1984) H. Boldt afferma che in realtà noi oggi abbiamo a che fare non con 'una' ma con ben 'tre' storie

Insomma, dal dibattito specialistico di questi ultimi anni esce più che mai rafforzata la tesi per cui dal riconoscimento dell'importante funzione catalizzatrice di fatto svolta dalla circolazione e recezione dei modelli costituzionali già consolidati ai primi dell'Ottocento (in pratica quello inglese e quello francese, quest'ultimo sia nella versione rivoluzionaria poggiante sulle carte del 1791 e del 1793[11], sia nella versione monarchico-costituzionale classica disegnata dalle due carte del 1814 e del 1830[12]) nel processo che ha portato all'organizzazione di movimenti per la costituzionalizzazione degli Stati europei ancora cetual-assolutistici[13], non si può certo passare a

costituzionali: la storia politico-costituzionale, la storia giuridico-costituzionale, la storia social-costituzionale, a seconda dello specifico campo d'indagine e dell'oggetto da un lato, della «scienza teorico-sistematica» che le corrisponde dall'altro (rispettivamente scienza giuridica, scienza [strutturale] della società o sociologia, scienza politica o generale dello stato); per questa distinzione cfr. *ibidem*, pp. 7, 15, 17 ss., 164 ss. e *passim*.

[11] Sul carattere monistico di queste due costituzioni, in quanto espressioni della tendenza a collocare il sovrano in uno dei poteri previsti dalla costituzione, e in particolare in quello legislativo, cfr. ora M. FIORAVANTI, *Costituzione*, Bologna 1999, pp. 113 ss. Assai più limitato e tardivo fu l'influsso sul resto dell'Europa della costituzione rivoluzionaria e repubblicana del 1848 che, come ricorda ora anche Mario Caravale (cfr. M. CARAVALE, *Modelli costituzionali dell'Ottocento*, in M. DE NICOLÒ (ed), *Costituente, Costituzione, riforme costituzionali*, cit., pp. 15-20, qui p. 18) fu abolita proprio mentre i liberali degli altri paesi europei prendevano a modello la Costituzione francese del 1830. Un discorso a parte mi pare meriti invece l'approfondimento dell'influsso esercitato dalla Costituzione direttoriale dell'anno III (recepita tra l'altro dalle Repubbliche erette dalle vittoriose armate francesi in Italia) e dalle Costituzioni napoleoniche (prima fra tutte quella consolare dell'anno VIII), soprattutto perché sostanzialmente circoscrivibile alla fine del Settecento ed ai primi anni dell'Ottocento; queste Costituzioni furono per il resto praticamente ininfluenti per tutto il secolo XIX (cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano 1984, pp. 567-568).

[12] Sull'importanza di queste due carte costituzionali (di cui com'è noto la seconda costituisce, da un punto di vista formale, un'elaborazione della prima) per la storia politica e costituzionale della Francia, in quanto posero le «basi effettive del governo parlamentare», sia qui sufficiente il rinvio a P. ROSANVALLON, *La monarchie impossible. Les Chartes de 1814 et de 1830*, Paris 1994, in particolare pp. 9 ss.

[13] Cfr. le riflessioni sui modelli costituzionali di C. GHISALBERTI in *Dalla monarchia costituzionale al sistema parlamentare*, in *Il Parlamento Italiano. 1861-1988*, I: *1861-1865. L'unificazione italiana*, Milano 1988, pp. 55 ss. in particolare p. 56. Importante è anche sottolineare, come fa giustamente Th. WÜRTENBERGER, *Der Konstitutionalismus des Vormärz als Verfassungsbewegung*, in «Der Staat», 37, 1998, 2, pp. 165-188 che «dagli anni '30 del XIX secolo il costituzionalismo si intende come 'movimento' (*Bewegung*)» (p. 183) e che in Rotteck, il grande professore-politico liberale del Baden, «il costituzionalismo è visto come programma politico di un movimento» (p. 184); non si concorda invece sull'affermazione dell'autore secondo cui con il 1848 si sarebbe chiusa la fase vitale del movimento costituzionale tedesco, come se il 1848 non avesse rappresentato, com'è invece indubitabile, proprio in Germania, l'aprirsi e non il chiudersi di un'altra, la terza, ondata costituzionale.

dedurre che qui si sia poi effettivamente pervenuti alla trasposizione di modelli costituzionali e più specificamente all'instaurazione di sistemi politico-istituzionali (che è poi ciò che qui interessa maggiormente) univocamente raggruppabili per 'famiglie' attorno al modello inglese o a quello francese[14].

Se questo assunto è, come tutto fa pensare, da tenere per fermo, allora da esso non possono che derivare delle conseguenze anzitutto per chi si accinga a studiare quella che si può definire l'istituzione più importante del moderno sistema costituzional-rappresentativo ottocentesco[15], e cioè il

[14] Non si condivide quindi nella sostanza l'impostazione metodologica di H. GANGL, *Der deutsche Weg zum Verfassungsstaat im 19. Jahrhundert*, in E.-W. BÖCKENFÖRDE (ed), *Probleme des Konstitutionalismus im 19. Jahrhundert*, Berlin 1975, pp. 23-58, e in particolare quanto si dice a p. 34, e cioè che «è divenuto successivamente possibile attribuire ad alcune costituzioni del XVIII, ma soprattutto del XIX secolo, la funzione di 'modello', in breve di caratterizzarle come 'costituzioni modello' (*Modellverfassungen*), le quali poi, insieme alle 'costituzioni derivate' (*abgeleitete Verfassungen*) da esse, si possono radunare in cosiddette 'cerchie costituzionali' (*Verfassungskreisen*)» (cfr. in particolare p. 34). Nel giungere a questa conclusione Gangl si rifà, non a caso, al giurista tedesco Conrad Bornhak (cfr. *ibidem*, p. 34 nota 40), autore, com'è noto, di *Genealogie der Verfassungen*, Breslau 1935, e di cui è peraltro nota la condanna del 'modello francese' e l'esaltazione della specificità della via tedesca al costituzionalismo che da quel modello avrebbe consapevolmente preso le distanze.

[15] In questo senso per la Germania si espresse il giuspubblicista, nonché deputato assai attivo della dieta del Baden, C. VON ROTTECK, nella voce *Constitution; Constitutionen; constitutionelles Princip und System; constitutionell; anticonstitutionell*, della «Bibbia» del liberalismo politico tedesco: C. VON ROTTECK - C. WELCKER (edd), *Das Staatslexikon. Encyklopädie der sämmtlichen Staatswissenschaften für alle Stände. In Verbindung mit vielen der angesehensten Publicisten Deutschlands*, 12 voll., Altona 1845-1848, III, Altona 1846, pp. 519-543, dove si diceva che «una rappresentanza liberamente eletta» rappresenta «la prima ed irrinunciabile condizione» per l'instaurazione di un sistema costituzionale (p. 522), e che nella «rappresentanza nazionale, che rappresenta gli interessi ed i diritti del popolo di fronte al governo» sta «l'essenza della moderna costituzione rappresentativa» (p. 527). Più o meno negli stessi termini si espresse R. VON MOHL, *Über die verschiedene Auffassung des repräsentativen Systemes in England, Frankreich und Deutschland* (1846), in R. VON MOHL, *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, I, Tübingen 1860, rist. Graz 1962, pp. 33-65, in particolare p. 34. Per l'Italia cfr. invece, significativamente, già G. MOSCA, *Le costituzioni moderne* (1887), in G. MOSCA, *Ciò che la storia potrebbe insegnare. Scritti di scienza politica*, Milano 1958, pp. 443-549, in particolare p. 497, ma anche A. BRUNIALTI, *Formazione e revisione delle costituzioni moderne* (Biblioteca di scienze politiche e amministrative, II serie), II, Torino 1894, pp. V-LXXXVII, pp. V e VIII: «Governo costituzionale, a dir breve, è quello nel quale la nazione sovrana è rappresentata da un Parlamento, che dà norma ed indirizzi al Governo secondo le leggi e la coscienza pubblica ...». Di tutt'altro avviso era evidentemente D. ZANICHELLI quando, nel suo *Lo Statuto e il sistema parlamentare* (in «Studi senesi», XIV, 1897, III-IV, pp. 177-198, qui p. 198) affermava: «... il fondamento del sistema rappresentativo-parlamentare in Italia è la Monarchia».

Parlamento che scaturisce da libere elezioni popolari[16], e che rappresenta non più questo o quel ceto particolare, ma tutto il popolo, e si organizza autonomamente al suo interno per lo svolgimento della sua attività. Si deve cioè ritenere che quanto vale per ogni modello costituzionale, per ogni sistema politico-costituzionale nel suo insieme, vale anche per ogni singola istituzione parlamentare europea: ogni parlamento rappresenta un'apparizione storica unica nel suo genere ed ha una storia a sé, e ciò al di là del condividere con qualcuno dei suoi omologhi europei uno solo o più d'uno dei tratti organizzativi e funzionali caratteristici delle moderne assemblee rappresentative elettive; al di là cioè dell'essere organizzata in una sola o in due camere, di cui quella alta in tutto o solo in parte di nomina regia, di disporre o meno del potere di iniziativa legislativa, di essere titolare di un potere di legislazione generale o invece circoscritto ad alcune materie, di essere titolare o meno del solo diritto di autorizzazione delle imposte o invece di detenere anche il diritto di controllare l'intero bilancio pubblico, di avere o meno previsto un organo collegiale di rappresentanza dei ministri verso l'esterno, di avere non solo previsto la responsabilità giuridica dei ministri, ma anche messo a punto la procedura per poterla mettere in atto, etc.

Del resto, alla possibilità che noi oggi si giunga all'individuazione e alla 'ricomposizione' storico-razionale di 'famiglie costituzionali' per così dire 'allargate', si è opposta sin dall'inizio la stessa intenzionale determinazione del soggetto della recezione dei modelli costituzionali circolanti in Europa alla fine del XVIII e all'inizio del XIX secolo. La recezione, sia politico-pratica che dottrinaria, fu in genere immancabilmente segnata dall'interesse eminentemente 'concreto' del ceto politico dirigente a mostrare di voler recepire il modello tutt'altro che supinamente e invece di volerlo adattare quanto più possibile alla realtà costituzionale cui lo si intendeva applicare allo scopo di riformarne la costituzione più o meno dalla ba-

[16] Sulla perlomeno parziale elettività della rappresentanza come discriminante tra le assemblee rappresentative d'antico regime e quelle moderne cfr. H. BRANDT, *Landständische Repräsentation im deutschen Vormärz. Politisches Denken im Einflußfeld des monarchischen Prinzips*, Neuwied - Berlin 1968, per il quale l'idea della «rappresentanza (*Repräsentation*)» in quanto «struttura base delle corporazioni parlamentari che si sviluppano in Europa dalla fine del XVIII secolo» (p. 19) fu accoppiata dalla dottrina di diritto pubblico del tempo ai due «assiomi» della libertà del deputato da qualsiasi istruzione («Weisungsfreiheit») da un lato, e dell'obbligo, assunto per giuramento, di voler assumere il mandato non come rappresentante di interessi e gruppi concreti ma come «rappresentante del popolo», dall'altro, differenziando così la categoria della rappresentanza da tutte le altre più antiche concezioni continentali della rappresentanza (p. 20).

se[17]. Infatti, proprio dalla sua capacità di riformare in modo intelligente, di usare creativamente l'arte di governo e di scongiurare (o dissimulare) qualsiasi atto di imitazione pedissequa, dipendeva in ultima analisi la conservazione da parte del ceto dirigente, politico e/o intellettuale che fosse, della sua legittimazione politica e del suo ruolo.

A conforto di un tale modo di intendere l'atto della recezione, si poteva comunque sempre invocare l'incontestabile punto di vista per cui non era pensabile un'interpretazione assolutamente univoca e generalmente vincolante dello stesso modello costituzionale. In effetti assai differente fu il ceto, più o meno colto, più o meno versato in questioni di forme di governo, di filosofia politica e di cosiddetto 'diritto politico', più o meno direttamente protagonista del mutamento politico-costituzionale, che, nei diversi paesi europei o all'interno di essi nelle diverse fasi storiche, promosse e curò la recezione e la diffusione dei modelli costituzionali nella letteratura specialistica o nel dibattito politico; assai differente fu il grado, totale o parziale, in cui lo stesso modello fu recepito nei diversi paesi; assolutamente differenti soprattutto furono le caratteristiche del modello giudicate essenziali o ritenute eminenti. E se questo discorso vale particolarmente per l'interpretazione e la recezione del modello inglese, non meno valido si rivela se applicato al trattamento riservato al modello francese: all'atto di richiamarlo in ognuna delle sue due versioni non sono certo mancate ispirazioni diverse e addirittura tra di loro in contraddizione. Basti qui ricordare che per modello inglese si intese infatti di volta in volta: il *topos* dottrinario del governo misto[18] e del bilanciamento dei

[17] Esemplare a questo riguardo l'atteggiamento tenuto dal ceto dirigente italiano postunitario di fronte alle suggestioni esercitate dai modelli politico-costituzionali degli altri stati europei (Francia, Inghilterra, Belgio e, ma solo da ultimo, Germania) quale risulta dalla ricostruzione fattane da R. GHERARDI, *L'arte del compromesso. La politica della mediazione nell'Italia liberale*, Bologna 1993, ma anche in R. GHERARDI, *Forme della politica e scienza della legittimazione. Itinerari dell'Enciclopedia giuridica italiana*, in A. MAZZACANE - P. SCHIERA (edd), *Enciclopedia e sapere scientifico. Il diritto e le scienze sociali nell'Enciclopedia giuridica italiana*, Bologna 1990, pp. 363-398, in particolare pp. 389 s.

[18] A insistere sulla caratteristica del 'governo misto' come carattere peculiare del modello inglese fu, com'è noto, particolarmente W. BLACKSTONE nei suoi *Commentaries on the Laws of England* (Oxford 1765) come ricorda da ultimo P. SCHIERA nel suo *La costituzione inglese fra storia e mito*, in A. ROMANO (ed), *Il modello costituzionale inglese*, cit., pp. 39-58, per il quale quei *Commentaries* «fanno parte essi stessi del modello di costituzione inglese che, fra storia e mito, dilagò in Europa a partire da fine Settecento» (p. 56). Sulle differenti interpretazioni del modello inglese elaborate particolarmente alla fine del Settecento cfr. inoltre J. VARELA SUANZES, *La Monarquia en la teoria constitucional britanica durante el primer tercio del siglo XIX*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 23, 1994, pp. 9-23, in particolare p. 13.

poteri[19], il peso determinante nel sistema politico inglese del governo di gabinetto come comitato del Parlamento[20], la centralità e il ruolo non solo negativo o consultivo dell'assemblea legislativa[21], il ruolo 'costituzionale' della consuetudine e della tradizione tra le fonti del diritto[22] come anche, a ciò strettamente correlato, il carattere della «gradualità e [del]l'organicità dello sviluppo costituzionale inglese»[23] e il carattere disperso della norma costituzionale[24].

[19] Questo si nota ad esempio nella recezione del ginevrino Jean Louis De Lolme (cfr. a questo proposito P. SCHIERA, *La costituzione inglese fra storia e mito*, cit., in particolare p. 53).

[20] Questa era ad esempio anche per Otto Hintze l'essenza della forma parlamentare di governo portata ad affermazione dal modello inglese: cfr. *Il principio monarchico e il regime costituzionale* (1911), in O. HINTZE, *Stato e società*, a cura di P. SCHIERA, Bologna 1980, pp. 27-49, in particolare p. 29. Rivolto a Gneist tuttavia Hintze contestò che per il XVIII secolo si potesse parlare di forma parlamentare di governo in Inghilterra.

[21] Cfr. ad esempio la concezione che del sistema rappresentativo inglese aveva un altro grande professore-politico (giurista) liberale tedesco, e cioè Robert von Mohl, il quale, pur prendendo le mosse dalla considerazione che «tutte le attuali costituzioni rappresentative sono derivate direttamente o indirettamente dal modello comune del parlamento britannico», riteneva tuttavia che la «estensione della competenza parlamentare» fosse veramente rimasta insuperata dagli altri paesi costituzionali, visto il ruolo tutt'altro che meramente negativo o difensivo rivestito dal Parlamento britannico nella vita del paese, fino al punto da entrare direttamente e in termini positivi nella stessa amministrazione dello Stato anziché limitarsi a controllarla dall'esterno (cfr. R. VON MOHL, *Über die verschiedene Auffassung des repräsentativen Systemes*, cit., pp. 34-36).

[22] Assai critico nei confronti della costituzione inglese proprio per questo motivo, e cioè per il suo carattere «tradizionalista e consuetudinario», fu ad esempio già Gaetano Filangieri nella sua *Scienza della legislazione* del 1794-96 (cfr. in merito C. GHISALBERTI, *Modelli costituzionali e stato risorgimentale*, Roma 1987, p. 72).

[23] Particolarmente evidente è la motivazione dell'accentuazione di questo 'pregio' della vicenda costituzionale inglese negli esponenti dell'organicista scuola storica del diritto tedesca (Savigny, Bluntschli, ma anche Stahl per il versante conservatore di essa, Dahlmann, ed infine ovviamente Gneist), accentuazione che risulta tanto maggiore quanto più è forte la presa di distanza dal modello francese visto quale emblema del diritto come espressione della volontà del potere costituente, o comunque posto dallo Stato o dal legislatore. In merito si veda M. FIORAVANTI, *Giuristi e costituzione politica nell'Ottocento tedesco*, Milano 1979, *passim* ma in particolare pp. 224-231.

[24] Si veda in merito quanto diceva ad esempio F.J. Stahl a proposito della costituzione inglese, il prototipo delle costituzioni cosiddette «storiche» che si fondano su «singoli atti dai tempi più diversi» e che sono depositate «in singoli documenti che accompagnano questi atti» (cfr. F.J. STAHL, *Die Philosophie des Rechts*, II: *Rechts- und Staatslehre auf der Grundlage christlicher Weltanschauung*, 2: *Enthaltend: die Staatslehre und die Principien des Staatsrechts*, Heidelberg 1856[3], p. 275).

Per quanto riguarda poi la recezione del modello cosiddetto francese, è d'altronde parimenti noto come le costituzioni emanate sull'onda delle rivoluzioni del 1789 o del 1830 non portarono affatto al consolidarsi di due famiglie costituzionali dalla fisionomia chiaramente riconoscibile e omogenea. Ad esempio, la costituzione di Cadice, che pure volle consapevolmente riprendere da quelle radicali francesi il modulo monocamerale e la possibilità che fossero emanati dei 'decreti' di origine esclusivamente parlamentare[25], nel suo svolgimento materiale non fu mai in grado di affermare la stessa sovranità del legislatore di quella del 1789[26]; e la più nota delle costituzioni emanate sull'onda degli avvenimenti francesi del 1830, e cioè la costituzione belga del 1831, andò, com'è largamente noto, addirittura a costituire, per così dire, una 'famiglia costituzionale' a sé stante, dal momento che è stata solitamente giudicata come il prototipo delle costituzioni monarchico-parlamentari (in essa, com'è noto, i poteri del monarca erano limitati a quelli espressamente attribuitigli dalla Costituzione o dalla legge, mentre non lo erano per contro quelli del Parlamento[27]), tra le quali tuttavia sempre più arduo risulta ad esempio far rientrare la costituzione materiale dello Stato italiano a partire dal 1848[28]. Per non dire poi di come nel corso dell'Ottocento il modello francese fu assai spesso sinonimo di un sistema politico-costituzionale ideologicamente estremista e dottrinario[29] (oltre che di un ordinamento amministrativo centra-

[25] Sui *décrets* parlamentari della Costituzione giacobina del 1793 richiama l'attenzione E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Gesetz und gesetzgebende Gewalt*, cit., pp. 50-51. Sui 'decreti' e gli 'ordini' previsti dalla Costituzione di Cadice cfr. C. GARRIGA, *Constitución, ley, reglamento: el nacimiento de la potestad reglamentaria en España (1810-1814, 1820-1823)*, in «Anuario de Historia del derecho», LXV, 1995, pp. 449-531, in particolare pp. 467 ss. e 471 ss.

[26] Cfr. a questo proposito C. GARRIGA, *Constitución, ley, reglamento*, cit., in particolare pp. 451-452.

[27] In ciò la costituzione belga del 1831, le cui determinazioni deriverebbero per il 35% circa dalla costituzione francese del 1830 (cfr. J. GILISSEN, *Die belgische Verfassung von 1831 – ihr Ursprung und ihr Einfluß*, in W. CONZE [ed], *Beiträge zur deutschen und belgischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert*, Stuttgart 1967, pp. 38-69, *passim* e p. 60) si sarebbe invece ispirata alla Costituzione rivoluzionaria francese del 1791 (*ibidem*, pp. 54 ss.).

[28] Una nuova conferma di ciò viene anche dal recente studio della Corona, in quanto uno dei tre organi statali su cui si fondava il sistema politico-istituzionale italiano di epoca costituzionale, compiuto da P. COLOMBO, *La Corona nell'esperienza costituzionale italiana: contributo per la storia di un'istituzione*, in «Storia, Amministrazione, Costituzione», 3, 1995, pp. 151-189, in particolare p. 159 e nota 22, p. 183 e nota 87, infine pp. 184, 188-189.

[29] Un riferimento particolarmente esplicito in questo senso per la Germania può essere trovato negli scritti dello storico del diritto Conrad Bornhak, il quale peraltro vide l'influsso

lista *tout court*[30]), nonostante che, in verità, ad essere stata recepita dalle costituzioni tedesche dell'Ottocento come pure dallo Statuto abertino del 1848, fosse stata l'organizzazione dei poteri configurata nel sistema monarchico-costituzionale classico quale espresso dalle due carte del 1814 e 1830[31].

Le difficoltà intrinseche a qualsiasi intento o opera di trapianto di moderni sistemi politico-costituzionali, cui peraltro alludeva, come abbiamo visto, anche Sbriccoli, e soprattutto le resistenze opposte dalle forze politico-sociali della cosiddetta 'costituzione storica' dei singoli Stati a 'trapianti' politico-costituzionali più o meno sistematici, hanno poi naturalmente fatto il resto. La realtà e il concreto funzionamento del nuovo sistema di governo il più delle volte finì così per non rendere assolutamente giustizia a quello che pure era stato il modello costituzionale cui il costituente

del 'modello' francese dietro quello esercitato, nella storia delle origini della costituzione prussiana, da quello belga. Una costante vena antigiacobina e quindi implicitamente antifrancese è agevolmente documentabile anche nella cultura giuridica italiana degli ultimi decenni del secolo, «all'insegna di una *medietas* di orientamenti, di quella 'opinione media' che più volte, in questo periodo, caratterizza la cultura italiana»; cfr. I. PORCIANI, *Attilio Brunialti e la «Biblioteca di Scienze Politiche». Per una ricerca su intellettuali e Stato dal trasformismo all'età giolittiana*, in A. MAZZACANE (ed), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, Napoli 1986, pp. 191-229, qui p. 208, ma vedi anche pp. 194, 209, e in particolare p. 221. Un atteggiamento non diverso verso l'esperienza francese si ritrova tuttavia anche in pubblicisti politici italiani della tarda epoca costituzionale; si rimanda in questo senso a R. GHERARDI, *Forme della politica*, cit., in particolare p. 369.

[30] Sulla «avversione per il momento giacobino della rivoluzione e per gli eccessi del '93» e il «netto antagonismo con la tendenza accentratrice di tipo francese» di «tutto il moderatismo italiano prequarantottesco» cfr. E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione nello Stato unitario* (1962), in ISTITUTO GRAMSCI, *Problemi dell'Unità d'Italia*, Atti del II Convegno di studi gramsciani tenuto a Roma nei giorni 19-21 marzo 1960, Roma 1962, pp. 337-376, qui pp. 338-339.

[31] Per quanto riguarda la recezione tedesca del modello francese del 1814, soprattutto e anzitutto da parte delle costituzioni tedesco-meridionali, cfr. E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, I: *Reform und Restauration. 1789 bis 1830*, Stuttgart 1967, pp. 414 ss.; D. GRIMM, *Deutsche Verfassungsgeschichte 1776-1866*, Frankfurt a.M. 1988, pp. 113 ss.; G. ANTONETTI, *Les monarchies constitutionnelles*, in *Les monarchies*, par Guy Antonetti, Colette Beaune ..., sous la direction de Y.-M. BERCÉ, Paris 1997, pp. 387-470, in particolare pp. 454 ss. Per l'Italia basti qui il rinvio a C. GHISALBERTI, *Modelli costituzionali e stato risorgimentale*, cit., dove tuttavia si afferma la tesi, tutta da dimostrare, che in Italia si verificò quella trasformazione del regime monarchico-costituzionale a monarchico-parlamentare secondo l'«iter già sperimentato nella Francia della Restaurazione» (p. 186), e S. FURLANI, *L'influenza della Costituzione e dell'ordinamento costituzionale belga del 1831 sulla stesura dello Statuto e di altri testi istituzionali fondamentali del Regno di Sardegna nel 1848*, in «Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari», 1986, 2, pp. 111-127.

aveva detto o più spesso lasciato credere di volersi prevalentemente ispirare nell'ideare e dare concreta forma politico-istituzionale al nuovo sistema costituzionale di governo.

Insomma, la necessità di relativizzare la portata euristica della modellistica costituzionale, non solo al momento di analizzare le diverse realtà storiche statal-costituzionali, ma anche al momento di penetrarne il processo genetico al di là delle ricostruzioni ideologiche fattene *a posteriori* a fini il più delle volte eminentemente ideologico-pratici, sembra essere oggi l'imperativo della moderna storia costituzionale europea comparata.

Solo una tale relativizzazione promette di riuscire anche a spianare la strada all'altrettanto improrogabile necessità di neutralizzare la teoria, tanto cara alla letteratura storico-politica e storico-giuridica dell'epoca che volge ormai al tramonto della sovranità degli Stati nazionali, teoria secondo cui, proprio per difendersi dal contagio di una presunta norma o modellistica costituzionale imperante, sarebbero stati rafforzati i diversi e altrettanto ideologici *Sonderwege* politico-costituzionali europei (oltre a quello inglese, di cui si è già detto, quello tedesco[32], quello francese[33], etc.), la cui forza euristica può dirsi ormai definitivamente dissolta particolarmente da quando l'Europa si è avviata sul cammino dell'unità economica e culturale, anche se non ancora politica[34]. Uno studio libero da pregiudizi porta

[32] La tendenza a relativizzare la tesi del *Sonderweg* tedesco e le valutazioni troppo pessimistiche delle *chances* parlamentari e democratiche della Germania del XIX e del XX secolo, emerge già dalle pubblicazioni degli anni Settanta e Ottanta della tedesca «Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien in Deutschland»; così è stato giustamente rilevato anche da Th. KÜHNE, *Parlamentarismusgeschichte in Deutschland. Probleme, Erträge und Perspektiven einer Gesamtdarstellung*, in «Geschichte und Gesellschaft», XXIV, 1998, 2, pp. 323-338, in particolare p. 327.

[33] Già Guy Antonetti ha affermato che bisogna ridimensionare il «francocentrismo» che ha portato a vedere il modello francese della carta del 1814 come all'origine dei sistemi costituzionali europei della prima metà del secolo: in effetti, dice Antonetti, sistemi di governo costituzionale erano già stati insediati in Europa, non solo prima del 1814, ma anche fuori dalla zona di influenza napoleonica: ad esempio in Svezia nel 1809, in Spagna nel 1812, in Sicilia nel 1812 e in Norvegia nel 1814 (cfr. G. ANTONETTI, *Les monarchies constitutionnelles*, cit., in particolare pp. 388 e ss.).

[34] La tesi del *Sonderweg* rappresentato dall'«evoluzione giuridico-costituzionale tedesca nel XIX secolo», riaffermato anche di recente (cfr. ad esempio il succitato Th. WÜRTENBERGER, *Der Konstitutionalismus des Vormärz als Verfassungsbewegung*, cit., in particolare pp. 165 e 176 s.), è stata ora anche energicamente relativizzata, a favore invece dell'affermazione di un tipo 'europeo' di costituzionalismo monarchico, dall'interessante lavoro di M. KIRSCH, *Monarch und Parlament im 19. Jahrhundert. Der monarchische Konstitutionalismus als europäischer Verfassungstyp – Frankreich im Vergleich*, Göttingen 1999.

piuttosto alla conclusione che ognuno dei sistemi costituzionali europei ottocenteschi è stato, in momenti storici diversi, ora modello e norma, ora frutto esso stesso di una recezione e/o esempio di deviazione dalla norma.

II.

Il presente volume non ha evidentemente alcuna pretesa di offrire una ricostruzione sistematica e completa della storia politico-parlamentare europea ottocentesca[35], di cui pure si sente sempre più forte il bisogno. Certo, è inutile negare che nella progettazione del convegno, costantemente presenti sullo sfondo siano state le suggestioni metodologiche degli ancora insuperati lavori sulle moderne costituzioni rappresentative di Otto Hintze, padre dell'odierna storiografia costituzionale comparata tedesca[36].

È altrettanto doveroso però ammettere che con questa iniziativa si è inteso piuttosto proporre al lettore singoli studi, in uno snodo per giunta diacronico, sui moderni parlamenti europei ottocenteschi, studi che tut-

[35] Avendo di mira una tale ricostruzione, potrebbero essere rifunzionalizzati anche gli sforzi fatti sino ad oggi dalla ICHRPI, e cioè la Commissione internazionale per la storia delle istituzioni rappresentative e parlamentari, che soprattutto negli ultimi anni ha raccolto una notevole mole di materiale sul tema e contribuito in modo determinante allo scambio scientifico tra gli studiosi di storia parlamentare; cfr. M.S. CORCIULO (ed), *Contributi alla storia parlamentare europea (secoli XIII-XX)*, Atti del 43° Congresso dell'International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions, Camerino, Palazzo Ducale, 14-17 luglio 1993, Camerino 1996, e J. AGIRREAZKUENAGA - M. URQUIJO (edd), *Contributions to European Parliamentary History*, Bilbao 1999, oltre che naturalmente l'organo stesso dell'associazione in oggetto, la rivista «Parliaments, Estates & Representation»). Non è stato tuttavia ancora accordato lo spazio necessario per aprire un tavolo di discussione intorno all'interrogativo di quale dovrebbe essere lo statuto della comparazione per, appunto, la ricostruzione di una storia parlamentare europea in grado di individuare il valore aggiunto di quest'ultima rispetto alla sommatoria della storia parlamentare dei singoli stati.

[36] Il riferimento è ovviamente in particolare al già citato saggio di O. HINTZE, *Il principio monarchico e il regime costituzionale* nonché all'altro saggio dello stesso autore *Condizioni storiche generali della costituzione rappresentative*, anch'esso ora in O. HINTZE, *Stato e società*, cit., pp. 102-137. Per una collocazione di O. Hintze nella vicenda della storia costituzionale tedesca, con la sua inclinazione alla comparazione e, contemporaneamente, alla sistematizzazione ed alla tipizzazione strutturale, ma soprattutto con la sua sensibilità a registrare staticità e dinamicità nella vicenda politico-statal-costituzionale da cui era particolarmente attratto, cfr. P. SCHIERA, *Introduzione*, a O. HINTZE, *Stato e società*, cit., pp. VII-XXI; sempre di P. SCHIERA si veda inoltre, *Otto Hintze*, Napoli 1974, in particolare pp. 17-18, 46. La visione, eminentenente brunneriana, di Hintze come storico sociale è documentatamente contestata da H. BOLDT nella sua *Einführung in die Verfassungsgeschichte*, cit., in particolare alle pp. 133-135 e 145-147.

tavia sono indubbiamente da considerarsi, come ha dimostrato anche la loro discussione nel corso del convegno, come lavoro preparatorio per lo schizzo di quella storia parlamentare europea cui si è fatto cenno sopra, e base fondativa di una storia costituzionale europea, anch'essa non più a lungo rinviabile.

Comune ai contributi raccolti, particolarmente nella prima parte, può essere considerato, oltre allo specifico oggetto d'indagine, il campo problematico di riferimento. Esso potrebbe infatti essere definito come quello della storia politico-costituzionale, la cui specificità, rispetto a una storia costituzionale che pretende di cogliere la realtà nella sua 'totalità' secondo la tradizione huberiana e ancor prima brunneriana[37], è garantita, a sua volta, dalla specificità e dalla definitezza del suo oggetto.

All'interrogativo sulla natura della *Verfassung* qui indagata si potrebbe infatti rispondere con la definizione datane da Hans Boldt, per il quale se la storia costituzionale è quella che «mira alla costituzione dello Stato, all'ordinamento politico di una società, al suo sistema di governo ed alla struttura ed al mutamento di quest'ultimo»[38], la *Verfassung* è «quella che prende corpo e si costituisce nel momento in cui si cerca di dare una risposta alla domanda generale sul tipo, l'origine ed il modo di esternarsi delle funzioni e delle istituzioni che regolano lo stato»[39].

La storia costituzionale che poggia su una tale concezione di costituzione, più che come una disciplina per così dire «unitaria», può essere meglio

[37] La storia costituzionale, nel senso onnicomprensivo in cui la intese uno specialista della levatura di Ernst Rudolf Huber, alla base del cui metodo storiografico stava indubbiamente il malcelato intento di far risaltare la scarsa forza costituzionale conquistata dalla costituzione scritta o cosiddetta formale nel XIX secolo, di contro invece alla perdurante vitalità delle forze costituzionali tradizionali (il tendenzialmente assolutistico potere monarchico, il tradizionale potere dei ceti, e naturalmente quello della burocrazia e dell'esercito come strumenti tradizionali del potere monarchico) nella costituzione cosiddetta materiale (cfr. a questo proposito E.R. HUBER, *Vom Sinn verfassungsgeschichtlicher Forschung und Lehre*, in E.R. HUBER, *Bewahrung und Wandlung. Studien zur deutschen Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*, Berlin 1975, pp. 11-17) non è oggi più praticabile. Essa deve ormai pragmaticamente lasciare il posto ad una pratica storiografico-costituzionale in grado di consentire una comparazione effettiva dei differenti sistemi politico-costituzionali europei ottocenteschi. Se l'obiettivo è condurre una comparazione storiografica vera e propria, allora urge affrettarsi verso un terreno problematico e temporale minimamente comune, e comparare termini (istituzioni, istituti giuridici, etc.) effettivamente – ovviamente *mutatis mutandis* – tra di loro comparabili.

[38] Cfr. H. BOLDT, *Einführung in die deutsche Verfassungsgeschichte*, cit., p. 7.

[39] *Ibidem*, pp. 174-175.

interpretata e praticata come un «nesso disciplinare»[40], in cui la storia delle istituzioni politiche e amministrative, la storia dei movimenti e dei partiti politici, la storia delle dottrine politiche e costituzionali, nonché ovviamente la storia del diritto pubblico e delle costituzioni, si integrano e collaborano al fine di restituire un'immagine quanto più possibile dinamica e a tutto tondo dello stesso 'processo' di modernizzazione politico-istituzionale, anzitutto in senso rappresentativo-moderno, dello Stato, e non solo degli 'esiti', delle ricadute istituzionali, di quel processo.

Un'indagine del processo di costituzionalizzazione da cui furono investiti gli stati europei a partire dalla fine del Settecento dovrà a mio avviso procedere parallelamente a uno sforzo sia di materializzazione da un lato, sia di dinamicizzazione, dall'altro, del fenomeno del costituzionalismo. Nella prospettiva metodologica della storia politico-costituzionale con costituzionalismo non potrà più intendersi solo un «insieme di dottrine»[41] ma anche, se non addirittura in primo luogo, un movimento politico-costituzionale, più o meno organizzato, che mira e/o che porta all'instaurazione di un nuovo ordine politico-istituzionale, di un ordine costituzional-rappresentativo in senso moderno[42]. Solo però la messa in circolo dell'accezione strutturale del termine costituzionalismo[43], dove questo sta ad indicare un

[40] *Ibidem*, p. 124.

[41] Del costituzionalismo come «insieme di dottrine» hanno parlato ad esempio sia M. FIORAVANTI, *Costituzione*, cit., p. 85: «Il costituzionalismo è rappresentabile come quell'insieme di dottrine che a partire all'incirca dalla metà del XVII secolo hanno inteso recuperare all'orizzonte della costituzione dei moderni l'aspetto del limite e della garanzia ...», sia, precedentemente, G. REBUFFA, *Costituzioni e costituzionalismi*, Torino 1990, in particolare p. 7, che dopo aver definito le costituzioni come «documenti indirizzati ad organizzare e a vincolare l'attività dei poteri pubblici», definisce il costituzionalismo come «l'insieme delle dottrine politiche e giuridiche con cui si argomentano le ragioni di tali vincoli».

[42] Timidi passi in questa direzione si notano anche nelle riflessioni di A. BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, in A. BARBERA (ed), *Le basi filosofiche del costituzionalismo. Lineamenti di filosofia del diritto costituzionale*, Bari 1997, in particolare p. 3, dove il costituzionalismo è definito «un movimento politico, filosofico, culturale volto alla conquista di documenti costituzionali improntati a principi liberali o liberaldemocratici»; anche partendo da queste premesse si pongono le basi per un più moderno concetto di costituzionalismo, quale risultante dalla prospettiva di una storia politico-costituzionale dinamica e non statica, una storia costituzionale dove ci sono istituzioni ma dove si nominano anche soggetti politici storicamente determinati, individuali o collettivi che siano.

[43] Sotto questa accezione del termine è stato condotto in Germania il pluridecennale dibattito sulla natura della monarchia costituzionale tedesca, vertente sull'interrogativo cioè se essa abbia rappresentato un tipo costituzionale a sé, accanto all'assolutismo e al parlamentarismo, o non piuttosto solo una forma di transizione dal primo al secondo. Del

sistema politico organizzato e funzionante secondo i princìpi della forma (monarchico)-costituzionale di governo, può consentire di riprendere con profitto la ricerca sul costituzionalismo europeo ottocentesco avendo di mira la riattualizzazione della concretezza dinamica e fattuale dei diversi sistemi politico-costituzionali, e in particolare la messa a fuoco del modo di funzionare concreto di quella che indubbiamente, come si è detto, fu l'istituzione principe delle costituzioni moderne, e cioè il Parlamento[44].

In questa prospettiva non ci si è qui voluti e potuti limitare, come invece propende a fare la comparazione storiografica tradizionale fondata sulla modellistica costituzionale, ad accostare i differenti modelli costituzionali quali elaborati teoricamente, o a 'descrivere' i sistemi politico-istituzionali e/o i singoli organi costituzionali, in questo caso il Parlamento, cogliendoli nella loro staticità, in modo da poterne poi 'comodamente' confrontare la struttura, l'organizzazione e magari anche la composizione interna,

Konstitutionalismus come «Strukturbegriff» parla anche E. FEHRENBACH, *Verfassungsstaat und Nationsbildung 1815-1871*, München 1992, nel paragrafo dedicato a «Konstitutionalismus und Parlamentarisierung», p. 85 e, in particolare, p. 72. In modo ancora più evidente nel senso esclusivo di 'forma di governo monarchico-costituzionale' il termine di costituzionalismo è usato da W. BRAUNEDER, *From Constitutional Monarchies to Parliamentary Governments in Central Europe*, in «Parliaments, Estates & Representation», 8, 1988, pp. 181-187. «Due» sono anche i «significati del termine costituzionalismo» distinti da F. LANCHESTER, *Il costituzionalismo europeo e la costituzione italiana*, cit., per il quale esso «in primo luogo significa, riallacciandosi alla tradizione britannica, limite al potere [Matteucci, 1976]; in secondo luogo identifica, invece, uno specifico tipo di assetto istituzionale strettamente correlato con un certo tipo di ideologia che non tiene conto soltanto dei principi relativi al limite ...» (cfr. pp. 21 ss.). La distinzione dell'autore tuttavia, anziché sfociare in una ulteriore concretizzazione del secondo significato del termine, prelude alla distinzione delle forme di governo individuate dai modelli costituzionali britannico, francese e statunitense, insomma, riporta il discorso sul piano 'esclusivo' della storia delle dottrine (costituzionalistiche).

[44] Da sottolineare come già A. NEGRI, in tempi ormai lontani, avesse opportunamente aperto la sua voce su *Costituzionalismo e parlamentarismo*, in A. NEGRI (ed), *Scienze politiche*, 1: *Stato e politica*, Milano 1970, pp. 81-88, affermando con forza che «Il costituzionalismo è l'ideologia e l'istituzione» (p. 81). Da questa semplice ma tutt'altro che banale considerazione Negri aveva significativamente preso le mosse quando, dopo aver premesso che «il parlamentarismo ... [è] aspetto essenziale del costituzionalismo», aveva asserito che quando si parla di costituzionalismo moderno «... è soprattutto sulla nuova figura di rappresentanza che l'accento va posto»; il costituzionalismo moderno si concretizza per l'autore infatti in un «nuovo uso della funzione parlamentare», un uso fondato sulla «responsabilità ... del rappresentante di fronte ai rappresentati» (p. 83). Dal carattere fondamentale del parlamentarismo deriva anche, per l'autore, che la crisi del costituzionalismo si manifesta come crisi della «rappresentanza» e «obsolescenza ... della funzione rappresentativa» (pp. 85-86).

le funzioni, i poteri, o anche le relazioni con gli altri organi costituzionali, quali però risultano dalla carta costituzionale e non nella loro dinamica e spesso contraddittoria quotidiana concretezza storica. Rispetto ad un'analisi puramente statico-descrittiva, è parso piuttosto necessario addivenire ad una lettura dei differenti sistemi politico-costituzionali che sì ne individui i rispettivi punti cardine e gli assi portanti, ma in un gioco di rimando continuo tra costituzione formale e materiale. Come emerge chiaramente dal contributo di Stefano Merlini, ad esempio, i poteri e le funzioni del Parlamento italiano fissati nello Statuto erano certo assai minori di quelli che esso fu in grado di dispiegare nella concreta dinamica costituzionale[45].

[45] Anche se ciò non basta ad indurre a rivedere il giudizio della nostra storiografia più avvertita circa il carattere più 'costituzionale' che 'parlamentare' del sistema di governo dell'Italia liberale, al contrario quindi da quanto asserito da C.A. JEMOLO, *Considerazioni sulle costituzioni e sul problema costituzionale italiano*, in C.A. JEMOLO - M.S. GIANNINI (edd), *Lo Statuto albertino*, Firenze 1946, pp. 5-41, in particolare pp. 26-27 e 32 sulla scia di un'opinione consolidata già nell'Ottocento (cfr. G. ARCOLEO, *Diritto costituzionale. Dottrina e storia*, Napoli 1904[2], p. 203: «Il nostro ordinamento politico, in rapporto alla concessione dinastica che lo creò, somiglia ad una *Charta*, in rapporto al titolo, alla forma, è uno statuto; per lo spirito che lo informa, per lo svolgimento che ha avuto, è una vera costituzione a base parlamentare»); poco più avanti, a p. 211: «... graduale trasformazione del governo costituzionale in governo parlamentare», e, più in là, «al primitivo carattere costituzionale, rappresentato dagli organi principali, corona e governo, si era sostituito il carattere parlamentare per il cresciuto sviluppo del sindacato e della coscienza popolare»; cfr. infine p. 212. Forti perplessità sul carattere parlamentare del sistema di governo dell'Italia liberale hanno espresso, tra gli altri, E. ROTELLI, *L'organizzazione costituzionale nella storiografia del secondo dopoguerra* (1978), in *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, Bologna 1981, pp. 5-45, in particolare pp. 28 ss., 32 ss., 34, 37, 41-42 e per l'epoca giolittiana, dello stesso autore, *Governo e amministrazione nell'età giolittiana*, *ibidem*, pp. 87-104, in particolare pp. 94 ss.; più di recente U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, Bologna 1989, il quale al capitolo «Le istituzioni di governo: un sistema parlamentare imperfetto» (pp. 431-453) afferma che «lo sviluppo in questa direzione [verso lo stato parlamentare] non è mai stato completo» e che sono rimasti sempre degli aspetti sotto i quali essa [la forma di governo parlamentare] ha funzionato come forma monarchico-costituzionale» (p. 450), dato che il re, o meglio la «corona con il suo partito di corte» trattenne presso di sé e non mancò di esercitare talvolta: il potere di scegliere il presidente del consiglio dei ministri (1876, 1901, ma anche 1867 e 1898) e di revocarlo (1864), il potere di nominare i capi dei ministeri militari, un grosso ruolo nella definizione delle linee di politica estera. Cfr. inoltre, da ultimo, S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, in R. ROMANELLI (ed), *Storia dello stato italiano*, pp. 3-72, che parla di «passaggio dal governo costituzionale a quello ... solo tendenzialmente parlamentare» (pp. 5-6), «almeno fino alla quarta legislatura» (p. 9), anzitutto per il potere regio di nomina del primo e degli altri ministri (pp. 10-11) come anche di revoca dell'intero governo o anche di uno solo dei ministri (pp. 12-13). Merlini non manca poi di ricordare la «concessione dei pieni poteri» al governo che si ebbe ad ogni dichiarazione di guerra (pp. 14-15), il «significato antiparlamentare della presenza del re in materia di relazioni internazionali (p. 16), l'uso strumentale del diritto di proroga delle

Lavorando in questa direzione, e cioè muovendosi in continuazione dalla costituzione formale a quella materiale e viceversa, si è cercato, da un lato, di non sottovalutare l'autonomia che è in grado di conquistarsi, in determinate costellazioni storiche, la dimensione e la dinamica politico-istituzionale concreta, la dimensione della costituzione materiale insomma, dall'altro, di non lasciar passare sotto silenzio la possibilità/potenzialità del dato giuridico positivo, nel nostro caso specifico di una costituzione scritta (sia essa ancora da ottenere, e cioè non ancora fissata sulla carta, sia essa da 'importare' o da modificare), di spingere alla mobilitazione e alla lotta politica frazioni e strati importanti e consistenti dell'opinione pubblica.

Come risulterà chiaro dalla lettura dei contributi raccolti nella prima parte del presente volume, l'analisi, coerentemente con la particolare angolazione metodologica e prospettica sopra delineata, si è mossa, sull'onda dei problemi portati a galla dall'interrogativo di fondo: in che misura le carte costituzionali ottocentesche, nel prevedere, in taluni casi per la prima volta, l'elezione e la convocazione di una moderna, e cioè almeno in parte elettiva, rappresentanza popolare nazionale, consentirono di avviare, o avviarono effettivamente, un processo di parlamentarizzazione dei sistemi politici, andando così oltre una costituzionalizzazione meramente formale, oltre la mera, per quanto fondamentale, giuridicizzazione delle relazioni politico-istituzionali e l'introduzione di forme istituzionalmente regolate di limitazione concreta e diretta del potere prima assoluto del monarca, caratteristiche di uno Stato costituzionale di diritto.

Nell'Ottocento, in genere, la costituzionalizzazione di uno Stato non andò di pari passo con la sua parlamentarizzazione. Anzi, il caso dell'Austria-Cisleitania, la cui Camera dei deputati, anche dopo che l'Austria entrò nella sua fase costituzionale propriamente detta, e cioè nel 1867, conservò ancora a lungo (sino al 1873) la fisionomia cetuale (in quanto si componeva dei delegati delle diete provinciali di antico regime), mostra chiaramente come vi siano stati casi in cui all'introduzione di una carta costituzionale non corrispose nemmeno l'istituzione di una rappresentanza

sessioni parlamentari (art. 9 dello Statuto), la consuetudine di far seguire alla proroga la chiusura delle Camere, non prevista dallo Statuto, il ricorso al diritto di scioglimento anticipato delle stesse per «evitare il confronto in parlamento fra l'indirizzo del governo e quello dell'opposizione (pp. 18-20), tutti strumenti questi attraverso cui il governo si sarebbe praticamente impadronito del potere legislativo (p. 23). E tutto ciò a fronte di una situazione in cui la «possibilità della mozione preventiva di fiducia e della discussione preventiva sul programma di governo» cominciò ad affermarsi solo, sottolinea l'autore, nel periodo giolittiano (p. 33).

elettiva. Alla costituzionalizzazione formale non seguì la parlamentarizzazione materiale dell'intero sistema di governo, e anche quando, a partire dal 1873, la Camera dei deputati divenne almeno in parte elettiva, sulla base di un diritto elettorale fondato insieme sui vecchi ceti privilegiati e sul censo, la seconda Camera non assunse la fisionomia di una rappresentanza popolare, ma piuttosto quella di una rappresentanza neocetuale (di interessi) (Wilhelm Brauneder). Il partito austriaco sedicente 'costituzionale', i *Deutschliberalen* (assimilabili per più versi alla nostra Destra storica o ai *Nationalliberalen* tedeschi di epoca imperiale), riuscì ad evitare la ridefinizione in senso federale (*Umbau*) dell'impero, che li avrebbe danneggiati politicamente, solo al prezzo di rinunciare all'evoluzione in senso parlamentare (*Ausbau*) della *Dezemberverfassung* del 1867 (Lothar Höbelt). In un contesto come questo non può destare meraviglia alcuna il caso del Tirolo, provincia della monarchia asburgica, che dal 1851 sprofondò nuovamente nell'assolutismo, dato che alla fine di quell'anno un decreto dell'imperatore Francesco Giuseppe soppresse l'assemblea rappresentativa provinciale, per quanto di tipo cetuale, prevista dalla costituzione austriaca del 1849, per concedere un nuovo statuto solo nel 1860, statuto che però non solo restaurò i vecchi ceti ma addirittura lasciò nelle mani dell'imperatore il diritto di legislazione (Rudolf Palme).

La transizione dalla costituzionalizzazione alla parlamentarizzazione, qualora con quest'ultimo termine si intenda che il governo viene selezionato dalle fila della maggioranza parlamentare e che esso costituisce un'unità solidale al suo interno la cui esistenza non dipende più da un re che lo nomina, ma dalla fiducia del Parlamento, si può dire che fosse tutt'altro che ineluttabile (Hans Boldt); lo stesso si può dire anche qualora con parlamentarizzazione si intenda, più genericamente e più riduttivamente, un processo di ammodernamento delle relazioni politico-istituzionali in grado di imporre durevolmente il compromesso tra gli organi dello Stato (il polo monarchico-governativo da un lato e l'istituzione parlamentare dall'altro) come regola base della vita politico-istituzionale, e in grado di assicurare che l'istituzione principe delle moderne costituzioni, il Parlamento, non fosse continuamente esposta al pericolo di essere estromessa dal gioco politico in forza del ricorso monarchico-governativo a strumenti precostituzionali, e per ciò stesso anticostituzionali, di governo e di amministrazione, o anche ad un uso troppo frequente della via straordinaria della legislazione.

In realtà, i ritorni ed i salti indietro verso lo Stato cetual-assolutistico, nel bel mezzo di conflitti costituzionali che lacerarono e misero a repentaglio la compagine statale, furono sempre all'ordine del giorno, quasi la regola,

della vita politico-istituzionale dell'epoca costituzionale. Ad esempio, non solo non può dirsi parlamentare, ma nemmeno più costituzionale, la Spagna che sotto il regno di Isabella II, verso la metà del secolo, vide le *Cortes* ripetutamente 'costrette' a rinunciare al diritto di partecipare all'esercizio del potere di legislazione a favore del governo, e addirittura espropriate sistematicamente per ben tre anni (1851-1854) del loro diritto costituzionale a partecipare alla fissazione della legge di bilancio; legge che fu regolarmente sostituita, proprio come accadrà in seguito anche nella Prussia costituzionale del 1862-1866[46], da unilaterali decreti regi (Juan Ignacio Marcuello Benedicto). Per non dire poi addirittura di casi come quello della Francia del 1815-1816, in cui, dato che la *Charte* del 1814 era stata concessa dall'alto e non aveva dietro di sé un movimento liberale forte, vale a dire non solo dottrinario ma anche politicamente radicato nel Parlamento e nel paese, l'instaurazione di fatto di un regime parlamentare di governo, ad opera degli *ultras* che avevano in mano la Camera rappresentativa (Maria Sofia Corciulo), coincise con forzature del testo costituzionale tanto evidenti da vanificare anche quell'effetto di giuridicizzazione delle relazioni politico-istituzionali comunemente considerato l'effetto primo di ogni processo di costituzionalizzazione.

La focalizzazione dell'indagine sul nodo «costituzionalizzazione = parlamentarizzazione?» esigeva comunque di prendere le mosse anzitutto da uno sforzo di ricognizione dei poteri e delle funzioni dell'istituzione parlamentare nella costituzione formale e in quella materiale dei più importanti Stati europei ottocenteschi.

Il compimento di questo sforzo ha effettivamente consentito di enucleare i tratti distintivi, oltre che quelli più comuni, delle singole istituzioni parlamentari, e di porre così le basi per una futura comparazione storiografica, se non di renderla possibile già da subito, e i primi passi in questa direzione fatti già nel corso della discussione svoltasi nell'ambito del convegno hanno ulteriormente rafforzato la consapevolezza che, se è vero che le differenze tra un sistema politico-parlamentare e l'altro possono rivelarsi davvero profonde ad un esame comparato dello stesso periodo temporale ed invece inaspettatamente labili se i medesimi sistemi sono posti tra di loro in relazione diacronica, talvolta è però dato anche di imbattersi in esperienze politico-istituzional-rappresentative del tutto atipiche ed «irriproducibili», ma che sono nondimeno da considerarsi, come sostiene giu-

[46] Cfr. A.G. MANCA, *La sfida delle riforme. Costituzione e politica nel liberalismo prussiano (1850-1866)* (Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento. Monografie, 21), Bologna 1995.

stamente Luigi Lacché nel riattualizzare il congegno che presiedeva al funzionamento del sistema costituzionale svizzero con le sue prime, anche se timide, aperture a forme di democrazia diretta (referendum), tutte interne alla vicenda nient'affatto lineare del costituzionalismo europeo ottocentesco e per niente riconducibile alla formula del costituzionalismo come semplice fase di transizione dal sistema di governo assolutistico a quello parlamentare.

Ciò nonostante, se si pensa a come assai spesso nella pubblicistica politica e nella giuspubblicistica ottocentesca i due termini costituzione e rappresentanza popolare fossero generalmente congiunti in una relazione di sineddoche, nel senso che non era immaginabile una costituzione moderna senza una rappresentanza popolare elettiva[47], mantiene intatta la sua rilevanza l'interrogativo da cui ha preso le mosse la ricerca condensata in questo volume: se, quando, dove, in che termini la lotta politica, particolarmente del movimento e dei partiti liberali per l'emanazione, l'attuazione e/o il rispetto delle costituzioni scritte, corrispose effettivamente o ebbe di mira un progressivo rafforzamento del ruolo politico-decisionale del Parlamento.

L'importanza di dare una risposta a questo interrogativo, sia per una storia dell'istituzione parlamentare sia anche, evidentemente, per la comprensione della vicenda del costituzionalismo europeo ottocentesco nel suo insieme, esce se possibile ancora più rafforzata dalla lettura dei contributi raccolti nella prima parte di questo volume, non da ultimo perché in questo modo torna alla ribalta in tutta la sua centralità e problematicità la questione della forma di governo (monarchico)-costituzionale come di una «formazione che obbediva a due diversi princìpi di legittimazione» (Hartwig Brandt), quello parlamentare e quello monarchico, parimenti strutturali e sempre in lotta fra loro. E ciò a dispetto di qualsiasi specu-

[47] La circostanza è registrata anche da D. GRIMM, *Verfassung (II.) Konstitution, Grundgesetz*, in O. BRUNNER et al. (edd), *Geschichtliche Grundbegriffe: historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, 6, Stuttgart 1990, pp. 863-898, qui p. 873: «Soprattutto all'inizio del XIX secolo e particolarmente nel dibattito costituzionale prussiano, la costituzione (*Verfassung*) è spesso identificata con la rappresentanza popolare (*Volksrepräsentation*)». Anche in uno scienziato dello Stato come L. VON STEIN (cfr. *Zur preussischen Verfassungsfrage*, 1852, in L. VON STEIN, *Gesellschaft – Staat – Recht*, a cura e introdotto da E. FORSTHOFF, con contributi di D. Blasius, E.W. Böckenförde, E.R. Huber, Frankfurt a.M. - Berlin - Wien 1972, pp. 115-146) la rappresentanza popolare stava solitamente ad indicare la parte per il tutto (cfr. A.G. MANCA, *La sfida delle riforme*, cit., pp. 67 ss.). Sulla relazione tra costituzione e rappresentanza ha nuovamente richiamato l'attenzione anche P. POMBENI, *La rappresentanza politica*, in R. ROMANELLI (ed), *Storia dello stato italiano*, cit., pp. 73-124, qui p. 74.

lazione dottrinaria postrivoluzionaria di terra francese sul potere neutro del monarca[48], che presupponeva la volontà di quest'ultimo di autolimitarsi e non invece, più realisticamente, quella di un Parlamento che dovette strappare a fatica, e per di più mai in modo definitivo, ogni ulteriore spazio di partecipazione diretta o indiretta alla direzione politica.

Anche nell'ambito del dibattito politico-ideologico-dottrinario si può osservare come al Parlamento non sia stata mai riconosciuta la pari dignità, quella che i tedeschi chiamano la *Gleichrangigkeit*[49], con il tradizionale detentore del potere di indirizzo politico, e cioè il monarca. Sia la tesi, sostenuta dalla pubblicistica politica conservatrice prussiana di epoca preunitaria, per cui la parlamentarizzazione del sistema politico sarebbe equivalsa alla rivoluzione, tesi che peraltro, in epoca postunitaria, fu agevolmente sostituita da quella per cui l'affermazione piena del parlamentarismo avrebbe minacciato da vicino, con il suo carattere centralistico, il carattere federale dell'impero tedesco[50], sia l'insistente richiesta echeggiante nell'Italia di fine Ottocento e primi del Novecento e proveniente da fonti diverse, talvolta addirittura governative (dallo stesso Crispi verso la fine del 1887 e l'inizio dell'anno successivo), ad abbandonare la prassi del «governo parlamentare» per tornare al «governo costituzionale»[51], posso-

[48] Cfr. a questo proposito L. LACCHÉ, *Il circolo di Coppet e gli orizzonti liberali dello stato costituzionale*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1999, 2, pp. 529-556 e, precedentemente, F. SOFIA, *Benjamin Constant e le garanzie della libertà dei moderni*, in «Clio», XXIX, 1993, 1, pp. 79-93, in particolare p. 84.

[49] H. BOLDT, *Parlamentarismustheorie. Bemerkungen zu ihrer Geschichte in Deutschland*, in «Der Staat», 19, 1980, 3, pp. 385-412, qui p. 391.

[50] Cfr. W. DURNER, *Antiparlamentarismus in Deutschland*, Würzburg 1997, in particolare pp. 58 ss., dove si affronta anche il grosso ruolo svolto dalla scienza di diritto pubblico, in particolare da un giurista come Max von Seydel, nel motivare scientificamente la minaccia rappresentata per il federalismo tedesco dal parlamentarismo (pp. 62 ss.).

[51] E ciò assai prima che fosse lanciato il sonniniano «torniamo allo Statuto»: com'è largamente noto un appello a rivalutare i poteri costituzionali del monarca in contrapposizione all''invadenza' dei partiti politici e all'asserito stato di dipendenza del governo dal Parlamento; cfr. S. SONNINO, *Torniamo allo Statuto* (1897), in B.F. BROWN (ed), *Scritti e discorsi extraparlamentari. 1870-1922*, Bari 1972. Sull'antiparlamentarismo italiano di fine secolo (Gaetano Mosca, Vittorio Emanuele Orlando) e i suoi rapporti con la corrosiva critica antiparlamentare di H. Taine, cfr. L. MANGONI, *Una crisi di fine secolo. La cultura italiana e la Francia fra Otto e Novecento*, Torino 1985, in particolare pp. 102 ss., 159 ss. e p. 176. Cfr. inoltre A.M. BANTI, *Retoriche e idiomi: l'antiparlamentarismo nell'Italia di fine Ottocento*, in «Storica», 1995, 3, pp. 7-41, in particolare pp. 18 ss. e E. CUOMO, *Critica e crisi del parlamentarismo (1870-1900)*, Torino 1996. Contro il «principale vizio» delle costituzioni moderne ispirantesi, a differenza della costituzione inglese, «ai principi rivoluzionari», e cioè contro la «prevalenza assoluta delle assemblee elettive nel governo dello

no agevolmente essere portate ad esempio della persistente pressione mirante ad ostacolare il processo di naturalizzazione dell'istituzione parlamentare e a estrometterla, a tutto vantaggio del rafforzamento dei poteri dell'esecutivo, dai momenti politico-decisionali fondamentali. E mentre l'estromissione del Parlamento dalla partecipazione all'esercizio del potere di legislazione e di bilancio fu solitamente, anche se non sempre, accompagnata da un clamoroso innalzamento del livello di conflittualità politica interna, assai più pacificamente fu registrata dall'opinione pubblica liberale e dallo stesso Parlamento, ad esempio nella Francia del 1814-1848 (Alain Laquièze), l'impotenza e la debolezza del Parlamento nel momento in cui tentava di controllare l'operato dell'esecutivo attraverso il diritto di petizione, di interpellanza, di inchiesta, o addirittura di messa in stato d'accusa dei ministri.

E il fatto che la marea antiparlamentare sia montata soprattutto in concomitanza, e forse addirittura in reazione all'irrompere delle masse sulla scena politico-parlamentare, con l'allargamento del suffragio[52] (Inghilterra 1884, Italia 1882) e con l'introduzione del suffragio universale maschile (Francia 1848, Germania 1871, Svizzera 1874, Belgio, anche se corretto dal voto plurimo, 1893, Italia 1912, quando il suffragio divenne quasi generale e l'elettorato fu quasi triplicato), porta indubbiamente a riflettere sulle caratteristiche della base sociale, alquanto ristretta, che sola poteva sorreggere un sistema di governo come quello di epoca costituzionale[53], un sistema strutturalmente fondato su un dualismo politico-istituzionale in linea di principio irresolubile[54], e proprio per questo non praticabile né

Stato ... non tanto nella lettera degli Statuti, quanto nella pratica quotidiana della vita costituzionale», tuonò anche il costituzionalista D. ZANICHELLI, *Le Costituzioni moderne. Prolusione di Domenico Zanichelli al corso libero di diritto costituzionale [Leggi speciali politiche] nella R. Università di Bologna [11 dicembre 1883]*, Bologna 1884, qui p. 35, ma *passim*. Sull'antiparlamentarismo si veda naturalmente anche G. PERTICONE, *Parlamentarismo ed antiparlamentarismo nel post-Risorgimento*, in *Nuove questioni di storia del Risorgimento e dell'Unità d'Italia*, Milano 1961, e su quest'ultimo autore cfr. M.S. CORCIULO, *Giacomo Perticone e l'antiparlamentarismo*, in «Le Carte e la Storia», II, 1996, 1, pp. 21-27, dove giustamente si ricorda come «la critica al regime parlamentare e al «parlamentarismo» sia stato un fenomeno «europeo» (p. 26).

[52] Come sottolinea ripetutamente E. CUOMO, *Critica e crisi*, cit., *passim*.

[53] Certo assai sintomatico è che, come si sottolinea nel saggio di L. Lacché, il 1874 segni in Svizzera sia l'introduzione del suffragio universale sia, contemporaneamente, con l'introduzione di importanti elementi di democrazia diretta, un forte calo di importanza del Parlamento.

[54] Il dualismo strutturale e ineliminabilmente conflittuale su cui si fondava il sistema politico-costituzionale di epoca (monarchico-)costituzionale è sottolineato per l'Italia da

gestibile se non da un'oligarchia, dagli *Honoratioren* della politica, che a loro volta fondavano il loro potere proprio sull'esclusione sistematica dei ceti non privilegiati per possesso e/o cultura (*Besitz- und Bildungsbürgertum*) dall'influsso sulle leve del potere[55].

M.S. GIANNINI, *Lo Statuto albertino e la costituzione italiana*, in C.A. JEMOLO - M.S. GIANNINI (edd), *Lo statuto albertino*, cit., pp. 43-78, in particolare pp. 74 ss. («in pratica, fra governo e camera, se non vi fu una posizione di antagonismo e di ostilità, come alcuni affermarono, certo vi fu una posizione di tendenziale diffidenza»); G. MARANINI, *Storia del potere*, cit., p. 111, per il quale è lo stesso Statuto che, «pur informandosi al principio della divisione dei tre poteri, attua la contrapposizione del legislativo e del cosiddetto esecutivo»; S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, cit., p. 21, che vede nell'«eccezionale instabilità governativa fra il 1848 e l'età giolittiana (13 dimissioni per sfiducia; ben 31 a causa di dimissioni del governo) «l'indice del «rapporto irrisolto» tra Parlamento e governo; U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, cit., p. 436, per il quale il carattere «dualistico» dello Stato liberale italiano si esprimeva, per dirla con C. Mortati, «nell'esistenza per il governo di un duplice rapporto di fiducia: nei confronti del re e nei confronti del parlamento». Per un giudizio analogo per la Francia della Monarchia di luglio, a dispetto di chi parla per questo stesso periodo di 'parlamentarismo', cfr. M. MORABITO - D. BOURMAUD (edd), *Histoire constitutionnelle et politique de la France (1789-1958)*, Paris 1992, dove si dice che la Carta del 1830 sostituì al parlamentarismo di fatto della Restaurazione un parlamentarismo di principio. «La Carta rivista (*Charte révisée*) mette il Re e le due Camere su un piano di uguaglianza, cosicché il ministero viene a trovarsi tra due poteri e dovrà avere la fiducia di entrambi. È per questo che il parlamentarismo orleanista viene qualificato come dualista» (p. 207). Sulla diffusione nella Germania della prima metà del secolo del «Dualismusgedanke» cfr. L. GALL, *Der Liberalismus als regierende Partei*, Wiesbaden 1968, pp. 25 ss., e come esempio particolarmente significativo di tale diffusione cfr. R. VON MOHL, *Über die verschiedene Auffassung des repräsentativen Systemes*, cit., in particolare p. 50: «Come in Francia anche negli Stati costituzionali tedeschi si ha una contrapposizione sia di principio sia di fatto di governo e ceti (*Stände*)». Di un «dualismo zoppicante (*hinkender Dualismus*)» parla per il sistema politico di epoca costituzionale anche lo storico e giurista costituzionale R. WAHL, *Die Entwicklung des deutschen Verfassungsstaates bis 1866*, in J. ISENSEE - P. KIRCHHOF (edd), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, I: *Grundlagen von Staat und Verfassung*, Heidelberg 1987, pp. 3-34, qui pp. 12 ss.

[55] Sul rapporto tra sistema politico oligarchico e tipo notabilare di rappresentanza politico-parlamentare si veda anzitutto l'ancora insuperato lavoro di P. FARNETI, *Sistema politico e società civile. Saggi di teoria e ricerca politica*, Torino 1971, in particolare pp. 169 ss. Per una acuta riflessione sui «procedimenti di inclusione e/o esclusione con i quali i notabili [hanno proceduto] come cooptando via via nuovi segmenti della società entro il corpo elettorale secondo ritmi definiti più che da evoluzioni ideologiche da contingenze di medio periodo, e il tutto sempre entro precisi schemi di controllo» di contro a chi ha creduto di ravvisare il problema nella ristrettezza del suffragio «quasi che, data una coincidenza naturale tra società ed elettorato, il regime ristretto ne escluda una quota determinata», impedendosi così di vedere come «il problema di una oggettiva maggiore o minore ristrettezza dell'elettorato [sia] in realtà il problema della sua mobilitazione, della sua costruzione», cfr. R. ROMANELLI, *Premessa*, al n. 69 di «Quaderni storici», XXIII, 1988, 3, pp. 675-684, in particolare pp. 681 ss.

Il fatto che il progressivo allargamento del suffragio (Maria Serena Piretti), che in teoria avrebbe dovuto contribuire al rafforzamento della posizione dell'istituzione parlamentare nei confronti del governo, passando attraverso il consolidamento della forma-partito e il conseguente articolarsi dell'originaria unità della rappresentanza popolare nei diversi gruppi parlamentari, non abbia portato a ciò se non estemporaneamente e/o superficialmente[56], spinge anche, nel cercare una risposta all'interrogativo su cosa il sistema costituzionale di governo abbia rappresentato nel passaggio dall'assolutismo al più maturo parlamentarismo, a propendere per la tesi che se esso non fu, non poteva essere, un vero compromesso tra i due poli del dualismo costituzionale, come vorrebbe Ernst Rudolf Huber, non è d'altra parte nemmeno affermabile – sostiene giustamente Hans Boldt – che esso fu il prodotto di un compromesso solo dilatorio, come invece vorrebbe Carl Schmitt, vale a dire destinato necessariamente a sfociare nel parlamentarismo per quanto riguarda la sua tendenza immanente.

In Italia, negli ultimi decenni del secolo, Vittorio Emanuele Orlando, prendendo spunto dalla «degenerazione» e dalla «decadenza» in cui sarebbe in quel torno di tempo precipitato l'«istituto della rappresentanza» politica da quando non riusciva più ad assolvere alla sua funzione, quella di selezionare «i più capaci»[57], pervenne addirittura a negare qualsiasi fondamento giuridico alla rappresentanza parlamentare, a negare cioè la

[56] Cfr. H.-D. Loock - H. Schulze (edd), *Parlamentarismus und Demokratie im Europa des 19. Jahrhunderts*, München 1982. Il rapporto tra costituzionalizzazione-parlamentarizzazione-democratizzazione è stato al centro anche dell'ultimo convegno organizzato a Berlino nei giorni 27-29 gennaio 2000 da P. Schiera insieme a M. Kirsch sotto il titolo «Der Verfassungsstaat vor der Herausforderung der Massengesellschaft – Konstitutionalismus um 1900 im europäischen Vergleich». Per l'evoluzione italiana certo molto importante fu il fatto che il progressivo allargamento del suffragio a partire dal 1882 non portò comunque ad un passaggio irrevocabile allo scrutinio di lista, che anche da solo sarebbe stato in grado di imporre una forte accelerazione all'organizzazione partitica nel paese (cfr. M.S. Piretti, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 a oggi*, Bari 1995, in particolare pp. 99 ss.). Sul sistema uninominale ha detto anche U. Allegretti, *Profilo di storia costituzionale italiana*, cit., che «esso era per i liberali più importante delle stesse dimensioni del suffragio: esprimeva in effetti molto bene la tendenza alla scelta notabiliare dei deputati» (*ibidem*, p. 441).

[57] V.E. Orlando, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica* (originariamente in «Revue de Droit Public et de la Science Politique», III, 1895), in V.E. Orlando, *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Milano 1940, pp. 417-456, qui pp. 455-456. Per una contestualizzazione delle posizioni orlandiane nella temperie culturale e giuspubblicistica degli ultimi due decenni dell'Ottocento italiano si rinvia a G. Cianferotti, *Il pensiero di V.E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano 1980, in particolare pp. 144-149.

possibilità stessa che potesse stabilirsi un rapporto tra il cittadino e l'eletto riassumibile nel conferimento da parte del primo al secondo di un libero mandato[58]. La riflessione del giurista, oltre ad essere certo una spia quanto mai significativa della «debolezza» della «fondazione teorica del sistema rappresentativo»[59] soprattutto ma non solo italiano, testimonia indubbiamente la perdurante volontà di mettere in discussione – proprio mentre sia in Italia che altrove il sistema sembrava più che mai gravitare sul governo parlamentare – la legittimità giuridica della base stessa della rappresentanza politico-parlamentare. Dopo una rappresaglia quale quella orlandiana, il cittadino elettore, non meno che, si badi bene, il deputato, tornava a ritrovarsi, come all'epoca dello Stato assoluto, solo, nudo e disarmato di fronte alla sovranità illimitata della costruzione giuridico-dottrinaria ed eminentemente ideologica dello Stato(-persona)[60], e ciò non

[58] Il fatto poi che il mandato parlamentare pretendesse per giunta di definirsi libero e non imperativo, era per Orlando una contraddizione in termini rispetto all'essenza stessa del mandato (cfr. V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, cit., pp. 425, 427-430, 433).

[59] Così si esprime anche P. POMBENI, *La rappresentanza politica*, cit., p. 79. Di «incerto status giuspubblicistico del Parlamento» italiano parla anche A.M. BANTI, *Retoriche ed idiomi*, cit., p. 41. Su un piano d'analisi storica differente mi sembra invece si muova U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, cit., quando, dopo aver rimproverato al liberalismo italiano «scarso impegno teorico» (p. 169) (nonostante il riconoscimento che non mancarono «contributi singoli ed intere sistemazioni scientifiche di livello dignitoso» (p. 170), e incapacità sia di «dare un'interpretazione specifica della realtà italiana», sia «di elevare a modello le particolarità della situazione nazionale», esaurisce in poche parole, finendo per ridimensionarne drasticamente la rilevanza, la cosiddetta «questione ... del parlamentarismo», non meglio definendola che come «una complessa commistione di problemi di struttura ed articolazione del potere, di moralità del suo esercizio [sic!], e di forma partitica» (p. 196). Anche la presa d'atto della «perdita di ruolo del parlamento», della sua «precarietà», avviene tuttavia nel contesto di una riflessione, nel complesso alquanto dottrinaria, sulla presunta «debolezza», non meglio tarata, di 'tutte' le «istituzioni di vertice», e cioè «del governo, del parlamento, della magistratura» come «derivanti dal modello labile del rapporto stato-società» (p. 275), salvo però poi dover riconoscere che ad emergere come «organo centrale della forma di governo» fu il governo e non il Parlamento (p. 445).

[60] «Come si sa, – dice Orlando – lo Stato moderno non ha più forma corporativa: il potere sovrano appare in rapporto diretto e immediato col 'soggetto' individualmente considerato nei suoi diritti e nei suoi doveri. Il diritto pubblico non riconosce più alcuna forma di associazione intermedia, che si presenti come il soggetto passivo della sovranità. La monade costitutiva dello Stato moderno è, dunque, l'individuo ...» (V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, cit., p. 422). Come sottolinea anche S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, cit., in effetti anche il procedimento legislativo basato sul «vetusto sistema degli Uffici, ... mutuato dalla Francia ... presupponeva un'idea della

aveva una valenza solo teorico-giuridica, vista la frequentissima «intercambiabilità dei termini Stato e governo» acutamente messa in rilievo da Luisa Mangoni[61].

I lunghi mesi di chiusura del Parlamento ai tempi del governo Crispi, ancora più che la vicenda dei decreti Pelloux[62], sono forse il dato oggettivo maggiormente in grado di esprimere l'esorcizzazione e la marginalizzazione di cui fu fatta oggetto l'istituzione parlamentare con l'affacciarsi della questione sociale e i connessi problemi di governabilità della complessità sociale a fine Ottocento[63]. Anche il secondo periodo del governo Giolitti, nonostante che il governo avesse acconsentito per la prima volta a lasciar discutere al Parlamento il suo programma politico[64] e nonostante la crescente democratizzazione politica, emerge come un periodo di strumentalizzazione e di sottomissione dell'istituzione parlamentare ai voleri di un governo che mostra chiaramente di voler mantenere, e anzi accrescere, la sua autonomia decisionale[65], un governo su cui spesso finisce per transitare quell'esercizio delle prerogative regie che la Corona sembrava aver accantonato: le crisi di governo extraparlamentari, nonché la dichiarazione di guerra alla Libia e la sua annessione come colonia senza il minimo coinvolgimento del Parlamento[66], sono segni inequivocabili del fatto che la tendenza alla concentrazione del potere politico nell'esecutivo

rappresentanza parlamentare del tutto atomistica e scissa, oltreché da fazioni e camarille, dalla presenza organizzata dei partiti in Parlamento» (p. 34).

[61] L. MANGONI, *La crisi dello Stato liberale e i giuristi italiani*, in A. MAZZACANE (ed), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia*, cit., pp. 27-56, qui p. 41. Sul «dibattito giuridico sulla rappresentanza politica, registrato in Italia nell'ultimo decennio del XIX secolo», cfr. inoltre M.S. PIRETTI, *Santi Romano, la rappresentanza politica e la revisione della legge elettorale*, e G. GOZZI, *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi nella riflessione giuridica e politica fra Ottocento e Novecento*, entrambi *ibidem*, rispettivamente alle pp. 347-362 e 231-257.

[62] S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, cit., pp. 19 s.

[63] I. ZANNI ROSIELLO, *Studi recenti di storia dell'amministrazione nell'Italia postunitaria*, in «Quaderni Storici», 18, 1971, pp. 663-698, qui pp. 672 s. sui provvedimenti adottati da Crispi nel 1877 e 1888 per rafforzare il potere del governo rispetto al Parlamento.

[64] S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, cit., p. 33.

[65] Cfr. a questo proposito P. FARNETI, *Sistema politico e società civile*, cit., pp. 188-190, in cui si afferma che anzi, il suffragio universale viene concesso solo quando nel sistema politico giolittiano è ormai divenuto meno centrale il Parlamento, a «completamento [dunque] del progetto burocratico di governo» proprio di Giolitti (p. 190).

[66] Cfr. E. ROTELLI, *Governo e amministrazione nell'età giolittiana*, cit., in particolare pp. 90 e 95.

(tendenza che ancora oggi perdura), inizia ben prima della presunta ora zero in cui avrebbe trionfato lo Stato legislativo-parlamentare, e questo addirittura in un sistema politico come quello italiano che troppo a lungo è stato detto di natura parlamentare.

Di contro a coloro che, come il giurista liberale tedesco Carl Rotteck, avevano teorizzato nella prima metà del secolo l'imprescindibilità, per l'instaurazione di un vero «konstitutionelles System», della presenza di una rappresentanza popolare forte[67], sembra essere invece vero che sul continente in nessun caso si ebbe un silenzioso e pacifico passaggio da un sistema cosiddetto costituzionale ad uno di tipo parlamentare, in cui non solo vige una «relativa omogeneità di maggioranza parlamentare, partiti di governo e governo» ma in cui anche «la linea antagonista di demarcazione della limitazione democratica dei poteri si sposta dal dualismo tra Parlamento e governo al dualismo di partiti di governo e partiti d'opposizione»[68]: solo qui il Parlamento non è più un organo che reagisce, con scopo limitativo, ad un vertice esecutivo che agisce, nonostante il lento ma inesorabile spostarsi nel corso del Novecento del centro di irradiamento dell'indirizzo politico dal legislativo all'esecutivo.

III.

La presa d'atto dell'impossibilità di indagare la collocazione dell'istituzione parlamentare nel sistema politico di epoca costituzionale se non nella sua interazione con il polo monarchico-governativo, dato il carattere dualistico delle monarchie costituzionali europee ottocentesche[69] (a di-

[67] C. VON ROTTECK, voce *Constitution*, cit., p. 526: «die wesentliche Richtung des constitutionellen Systems (geht) dahin, dem Gesamtwillen der Staatsgesellschaft ein möglichst lauteres Organ zu verschaffen».

[68] Cfr. U. DI FABIO, *Parlament und Parlamentsrecht. Aufgaben, Organisation und Konflikte parlamentarischer Arbeit*, in «Der Staat», 29, 1990, 4, pp. 597-618, in particolare pp. 601-603. Nello stesso senso anche E. ROTELLI, *L'organizzazione costituzionale nella storiografia del secondo dopoguerra*, cit., pp. 34-35 e, dello stesso autore, *Le istituzioni politiche e amministrative dell'Italia unita*, in *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, cit., pp. 47-86, qui p. 65 e inoltre S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, cit., p. 18, dove si dice che in Italia mancò sempre il confronto tra maggioranza e opposizione.

[69] Alla contestazione della natura strutturale di questo dualismo (cfr. in merito *supra*, nota 54) perviene per l'Italia ad esempio uno studioso come G. MARANINI, che non a caso ha scritto una *Storia del potere in Italia. 1848-1967*, Firenze 1967, dove si afferma sì il carattere «pseudo-parlamentare» (p. XV) dello Stato italiano di epoca liberale, ma non per tornare ad analizzare, liberi dalle ideologie ottocentesche, il vero peso e ruolo specifico dei

spetto della grande diffusione che ebbero per tutto l'Ottocento le ideologie di stampo organicistico[70]), è stato il motivo che ha indotto anche ad operare qualche sondaggio circa il rapporto tra Parlamento e amministrazione nell'Ottocento.

L'incursione, nel complesso fugace, effettuata in questo campo tematico non sarebbe stata possibile senza l'impulso che da qualche tempo a questa parte è stato dato in Italia agli studi di storia dell'amministrazione pubblica e senza l'aiuto di Guido Melis[71], uno degli artefici di questa rinascita, che qui ringrazio ancora una volta per aver gentilmente accettato di progettare la seconda parte del convegno di cui si pubblicano qui gli atti[72].

due poli del dualismo costituzionale, quanto per limitarsi a constatare «la confusione dei poteri», la «confusione tra esecutivo e legislativo» che avrebbe «annullato ogni antitesi, addirittura ogni reciproca autonomia del parlamento e del governo», fino a parlare addirittura di una «identificazione tra parlamento e governo» (p. 5).

[70] In realtà si può dire che la fortuna delle ideologie organicistiche e la loro stessa origine non si spiega se non con la funzione, che era loro connaturata, di 'coprire' o di 'superare', anche se solo ideologicamente, il dualismo dei sistemi costituzionali europei ottocenteschi; cfr. in questo senso anzitutto E.-W. BÖCKENFÖRDE, voce *Organ, Organismus, Organisation, politischer Körper*, in O. BRUNNER - W. CONZE - R. KOSELLECK (edd), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, IV, Stuttgart 1978, pp. 561-622. Il concetto di organismo, che assurse a concetto-chiave del dibattito teorico-politico e politico-costituzionale tedesco nel periodo che va all'incirca dal 1830 al 1870 (p. 587), servì allo scopo, «nella controversia politica allora d'attualità tra le posizioni di Monarchia e rappresentanza popolare, costituzione concessa o concordata con la rappresentanza popolare, governo monarchico o rappresentanza popolare elettiva, superiorità dell'autorità statale e cooperazione democratica, a fondare e a difendere una posizione di centro» (p. 595). In riferimento al rapporto tra monarca, governo e rappresentanza popolare, la comparazione con l'organismo, dice l'autore, viene usata da un lato come giustificazione della diversità delle funzioni e degli organi, dall'altro però anche come motivazione del necessario cooperare degli organi e dei poteri nel senso della conservazione dell'unità dell'organismo statale (p. 597). In Italia la dottrina organicistica fu recepita però dalla Germania solo assai tardi, e cioè negli ultimi decenni dell'Ottocento; come ricordano sia I. PORCIANI, *Attilio Brunialti*, cit., p. 214, che G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di V.E. Orlando*, cit., p. 45, il *Diritto pubblico universale* del liberale moderato tedesco J.K. Bluntschli sarà tradotto in Italia solo nel 1873. Sull'influsso esercitato da Bluntschli in Italia dopo l'avvento della Sinistra al potere cfr. G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di V.E. Orlando*, cit., pp. 50-51, e inoltre p. 71 (sulla critica di Luigi Palma alle teorie organiciste) e p. 95 (sulla recezione della teoria dello Stato-persona di Bluntschli da parte di V.E. Orlando).

[71] Cfr. a questo proposito l'*Introduzione* di G. Melis al suo ultimo lavoro, unico nel suo genere in Italia, G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*, Bologna 1996, pp. 7 ss.

[72] I contributi raccolti nella seconda parte del volume sono stati già pubblicati, nella versione dell'intervento orale svolto al convegno, in «Le Carte e la Storia», IV, 1998, 2; vengono qui riproposti in una versione più ampia ed elaborata. Fa eccezione il contributo

Il campo problematico individuato dal rapporto Parlamento-amministrazione è stato indagato privilegiando il caso italiano, con solo qualche divagazione e incursione, di carattere comparativo, nei casi tedesco, inglese e francese.

L'amministrazione non poteva qui essere fatta oggetto, come invece auspicò tempo fa Roberto Ruffilli, di una «storia speciale», di un'indagine a tutto campo «circa i nessi organizzativi, gli elementi strutturali e funzionali, interni ed esterni, dei fenomeni amministrativi», entro cui l'amministrazione compare come «fenomeno organizzativo della vita dello Stato e della società» in genere[73]. E così, riprendendo le preziose indicazioni di metodo dello stesso Ruffilli, che aveva auspicato l'adozione della prospettiva struttural-funzionale per lo studio dell'amministrazione[74], vale forse la pena di precisare in anticipo che, essendo al centro di questo volume l'istituzione parlamentare, il punto di vista adottato non poteva che essere, in linea di massima, più quello funzionale che quello strutturale, anche se è evidente la difficoltà di scindere del tutto i due piani d'analisi.

Anzitutto urge chiarire che il rapporto Parlamento-amministrazione non è stato in alcun modo investito dal versante della distribuzione del potere tra centro e periferia, e non ci si è quindi assolutamente soffermati sul carattere inequivocabilmente accentrato dell'amministrazione del Regno di Sardegna prima e d'Italia poi, problematica su cui peraltro la letteratura è molto vasta[75], anche se non da oggi è stata messa in evidenza l'«innegabile conformità logica» esistente tra la scelta di costruire uno Stato accentrato amministrativamente e la propensione alla gestione oli-

di F. Theisen, che non rientrava nella programmazione originaria del convegno e che si è deciso tuttavia di accogliere all'interno di questi atti come *pendant* tedesco di quello che avrebbe dovuto essere il previsto contributo del compianto Pietro Saraceno («I magistrati nel Senato e nella Camera dell'Italia unita»).

[73] R. Ruffilli, *Problemi dell'organizzazione amministrativa nell'Italia liberale* (1971), in M.S. Piretti (ed), *Istituzioni Società Stato*, I: *Il ruolo delle istituzioni amministrative nella formazione dello Stato in Italia*, Bologna 1989, pp. 365-395, 366-368.

[74] *Ibidem*, pp. 367-368.

[75] Sia qui sufficiente solo qualche riferimento bibliografico oltre al vecchio ma ancora fondamentale E. Ragionieri, *Politica e amministrazione nello Stato unitario*, cit., la cui impostazione è ora discussa criticamente da R. Martucci nel suo recentissimo *L'invenzione dell'Italia unita. 1855-1864*, Milano 1999, in particolare 403-417; cfr. inoltre P. Aimo, *Stato e poteri locali in Italia*, Roma 1997; R. Romanelli, *Centralismo ed autonomie*, in R. Romanelli (ed), *Storia dello Stato italiano*, cit., pp. 125-186.

garchica del potere[76], data l'esistenza di un Parlamento di notabili i quali non disdegnano, quasi sistematicamente, di andare a ricoprire le più alte cariche governative oltre che amministrative.

Partendo dalla constatazione che i massimi vertici dell'amministrazione più o meno coincidevano con quelli del governo, e che anche nello Stato costituzionale le *élites* governative perlomeno in parte si sovrapponevano a quelle parlamentari, andando a formare con esse la classe cosiddetta dirigente, il primo problema è stato quello di individuare le zone per così dire di compenetrazione dei due 'insiemi', quello politico-parlamentare da un lato e quello amministrativo dall'altro, premesso che entrambi facevano parte ed anzi contribuivano a determinare il carattere del sistema politico di epoca costituzionale al centro delle nostre riflessioni. Il problema che ci si è posti è stato così quello di andare a vedere non tanto 'se' (il che pare scontato), ma più che altro 'come' l'amministrazione, tradizionalmente e più o meno legittimamente considerata – anche nell'Ottocento – dominio dell'esecutivo monarchico[77], si insinuò, ora più, ora meno meno furtivamente, nel mondo vitale e relazionale dell'istituzione parlamentare, andando a influenzarne più o meno sensibilmente la composizione e la fisionomia complessiva, a condizionarne più o meno pesantemente il funzionamento e l'attività, ad alterarne la collocazione nel quadro politico-istituzionale nel suo complesso, riuscendo a spostare in genere, anche se non sempre a favore dell'esecutivo, come emerge dal contributo di Frank Theisen sul ruolo di difesa del diritto e della legge svolto all'interno della dieta dell'Assia Elettorale dal ceto dei funzionari-giuristi, il centro di gravitazione del potere nel rapporto tra Parlamento e governo.

Non c'è forse a questo punto nemmeno bisogno di esplicitare come il rapporto Parlamento-amministrazione qui interessi, evidentemente, non tanto in quanto declinazione particolare del più largo «rapporto tra politica e amministrazione» a sua volta inteso come «aspetto dell'astratto problema della divisione dei poteri»[78], ma anzitutto in quanto «funzione» del

[76] Cfr. in questo senso U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, cit., pp. 439-441.

[77] Criticamente verso il persistere ancora oggi, e tra storici di rilievo come ad esempio Th. Nipperdey, di questa concezione, tipica dei giuristi, che sulla base della dottrina della divisione dei poteri vede nell'amministrazione solo l'organo attuativo dell'esecutivo, si è espresso lo storico tedesco dell'amministrazione B. WUNDER, *Paradigmenwechsel in der deutschen Verwaltungsgeschichtsschreibung?*, in «JEV. Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte», 9, 1997, pp. 307-314, qui p. 307.

[78] Cfr. I. ZANNI ROSIELLO, *Studi recenti di storia dell'amministrazione nell'Italia postunitaria*, cit., p. 690, la quale tuttavia non manca di ricordare quanto scarso fosse il contenuto di

rapporto Parlamento-governo nella vita politico-costituzionale europea ottocentesca, rapporto da cui, come già ebbe a dire Massimo Severo Giannini, quello tra Parlamento e amministrazione era condizionato, anche se non determinato[79].

Il problema non è dunque in primo luogo la penetrazione, del resto alquanto ardua, come ebbe modo di avvertire sempre Giannini, del rapporto governo-amministrazione, l'indagine cioè della relazione che intercorre tra l'azione politica e l'azione amministrativa del governo[80]. Ma il problema non può nemmeno essere quello di vedere, come sostiene Umberto Allegretti per l'Italia liberale, se l'amministrazione fu asservita al potere esecutivo o meno[81]; non è questo un problema specifico della forma di governo monarchico-costituzionale, dato che anche nella forma di governo monarchico-costituzionale governo e amministrazione sono volutamente scissi[82], e visto che anche lì l'amministrazione deve essere soggetta alla legge e non alla politica[83].

realtà della teoria della divisione dei poteri, e ciò appoggiandosi ad Antonio Negri; quest'ultimo, infatti, aveva a suo tempo molto efficacemente osservato come la teoria della divisione dei poteri fosse stata elaborata con funzione eminentemente «ideologica», concludendo che «dal punto di vista regolativo, come modello o ideale di Stato, essa non è realizzabile»; A. NEGRI, *Divisione dei poteri*, in A. NEGRI (ed), *Scienze politiche*, 1, cit., pp. 123-129, qui p. 129.

79 M.S. GIANNINI, *Parlamento e amministrazione*, in *Cento anni di amministrazione pubblica*, numero monografico di «Amministrazione civile», V, 1961, 47-51, pp. 145-158, qui p. 146.

80 *Ibidem*: «... è sempre stato invece molto difficile fissare, anche in sede di teoria, l'esatta relazione tra le due azioni medesime: ogni sociologo è in grado di dirci come e perché, posta un'organizzazione operativa che svolge due sorta di azioni, è molto più importante stabilire le relazioni tra le azioni che concettualizzare le proprietà astratte che ciascuna di esse possiede. Tanto più poi che l'organizzazione operativa – nel nostro caso il governo – non agisce solitaria, ma è correlata ad altra organizzazione – nella specie il Parlamento».

81 U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, cit., p. 19.

82 Sul rapporto governo-amministrazione vedasi anche quanto dice B. WUNDER, *Paradigmenwechsel*, cit., pp. 71 e 88.

83 Cfr. in questo senso anche R. RUFFILLI, *Problemi dell'organizzazione amministrativa nell'Italia liberale*, cit., pp. 372-373: «Anche nell'Italia unita si è cercato così di organizzare la pubblica amministrazione sulla base della funzione centrale ad essa attribuita alla luce dei nessi sopra indicati: la funzione cioè di concretizzare, di dare esecuzione 'imparziale' alle norme universali ed astratte fissate dal Legislativo ... Il tutto nell'ambito di una sottoposizione della intera pubblica amministrazione ad un Esecutivo, autonomo nei confronti del Legislativo ma sottoposto alla legge».

Per altro verso, in un quadro di riflessione così ampia, non può nemmeno essere indifferente, come invece affermava ormai trent'anni fa Isabella Zanni Rosiello in relazione tuttavia alla sola vicenda italiana postunitaria[84], che il regime politico di riferimento di questa relazione sia individuato come di tipo parlamentare o invece monarchico-costituzionale. Le ragioni che stanno alla base di tale definizione sono inevitabilmente destinate a riflettersi anche nella definizione del rapporto Parlamento-amministrazione, visto che non solo il Parlamento, ma anche l'ordinamento amministrativo, come ha sostenuto da tempo Ettore Rotelli, è istituzione profondamente politica[85].

Il che non significa certo che nel medesimo contesto del sistema costituzionale il rapporto tra Parlamento e amministrazione non abbia potuto configurarsi diversamente nei vari casi nazionali[86]: essere sin dall'inizio conflittuale, come nel caso tedesco, dove l'iscrizione dell'amministrazione al registro dell'esecutivo fu sempre assai netta, per quanto all'inizio del secolo la presenza di un'*élite* burocratica assai modernizzante spingesse a vedere la riforma amministrativa come un valido surrogato della riforma costituzionale[87], e per quanto anche lì la selezione dell'alto personale politico dirigente cominciasse a procedere autonomamente dalla selezione dell'alto personale amministrativo solo nell'ultimo periodo dell'epoca liberale[88], oppure trovare, come nell'Italia ottocentesca, quella coniugazione del tutto particolare che è ormai comunemente riassunta nella figura dell'osmosi[89].

84 I. ZANNI ROSIELLO, *Studi recenti*, cit., p. 667.

85 E. ROTELLI, *Premessa*, a *Costituzione e amministrazione e dell'Italia unita*, cit., pp. 5-6.

86 M.S. GIANNINI, *Parlamento e amministrazione*, cit., p. 146: «non sarebbe rispondente al vero che dato un certo tipo di rapporto parlamento-governo ne deriva un certo altro tipo di rapporto parlamento-amministrazione; si può solo dire, invece, che dato un certo tipo di rapporto parlamento-governo sono possibili solo certi altri tipi di rapporto parlamento-amministrazione».

87 Cfr. in questo senso anzitutto R. KOSELLECK, *Preußen zwischen Reform und Revolution. Allgemeines Landrecht, Verwaltung und soziale Bewegung von 1791 bis 1848*, Stuttgart 1975.

88 Cfr. Á. VON KLIMÓ, *Staat und Klientel im 19. Jahrhundert. Administrative Eliten in Italien und Preußen im Vergleich 1860-1918*, Köln 1997.

89 Di 'osmosi' E. Rotelli parla non solo per Parlamento e amministrazione, ma anche per i rapporti tra Parlamento e governo, definendolo come: «il processo per il quale le stesse persone si trovavano a rivestire successivamente e alternativamente cariche amministrative statali centrali o periferiche e cariche politiche, come quelle di deputato o addirittura di ministro, ... e che è stata scoperta dapprima con riferimento ai prefetti dell'unificazione.

Torniamo però ora alla sopra accennata questione del 'dove' dell'incontro tra Parlamento e amministrazione, dei luoghi individuati come campi fertili per la ricerca degli indicatori del grado di compenetrazione dei due sottosistemi della politica, indicatori cioè sia del grado di amministrativizzazione della politica parlamentare, sia del livello di politicizzazione dell'amministrazione, e vediamo con precisione di quale amministrazione, stavolta in positivo, si tratta nei contributi raccolti nella seconda parte di questo volume.

Quando si va a indagare la consistenza e la qualità dell'amministrazione quale rappresentata all'interno della Camera dei deputati del Parlamento subalpino (Anna Gianna Manca), o la presenza di esponenti eminenti dell'amministrazione nel Senato regio in particolare di epoca crispina (Antonella Meniconi), si parla evidentemente dell'amministrazione come corpo burocratico, come personale incardinato nei ranghi dell'amministrazione in modo più o meno stabile, più o meno garantito giuridicamente, più o meno privilegiato economicamente. Anche se l'obiettivo non può essere quello di fotografare la presenza in Parlamento di una frazione del corpo burocratico per trarne delle riflessioni su di esso nel suo complesso come 'gruppo sociale', il che presupporrebbe l'interesse a ricollocare «l'individuo nella gerarchia sociale secondo i criteri di potere, ricchezza, considerazione sociale»[90]. Lo scopo sarà piuttosto, come si accennava prima, e dando seguito all'invito di Bernd Wunder a tematizzare maggiormente gli influssi dell'amministrazione sulla politica[91], quello di comprendere che

Ben presto però i limiti cronologici del fenomeno sono stati estesi giacché lo si è riscontrato non solo lungo il corso dell'Ottocento, ma anche, superato il tornante della fine del secolo, nell'età giolittiana; cfr. E. ROTELLI, *L'organizzazione costituzionale nella storiografia del secondo dopoguerra*, cit., p. 38. Sull'osmosi cfr. A. CARACCIOLO - S. CASSESE, *Ipotesi sul ruolo degli apparati burocratici dell'Italia liberale*, in «Quaderni storici», 1971, 18, pp. 601-608, in particolare p. 601 e, da ultimo, G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., pp. 49: «I primi due decenni dell'Italia unitaria videro affermarsi quell''osmosi' (o piuttosto simbiosi) tra politica e amministrazione che costituì il tratto caratteristico del sistema: carriere burocratiche, militanza nelle magistrature e partecipazione alla lotta politico-parlamentare (spesso coronata, quest'ultima da cariche di governo) rappresentarono, per un folto gruppo di personalità degli anni sessanta e settanta, i risvolti interscambiabili di una stessa esperienza, snodantesi senza soluzione di continuità a seconda dei contesti e delle circostanze, ma riconducibile, in definitiva, al concetto tipicamente ottocentesco (e tipicamente liberale) di servizio di Stato»; cfr. inoltre p. 116.

[90] Vedasi a questo proposito B. WUNDER, *Geschichte der Bürokratie in Deutschland*, Frankfurt a.M. 1986, p. 15.

[91] Quanto sostiene B. WUNDER, *Paradigmenwechsel*, cit., p. 307, per il quale gli storici dell'amministrazione non si possono più limitare a una storia dell'organizzazione o a una storia sociale dei funzionari pubblici, mi sembra valga oltremodo per la storiografia italiana.

significato concreto abbia rivestito la presenza di quella 'frazione' burocratica per l'organizzazione e il funzionamento del Parlamento all'interno del sistema politico nel suo complesso.

Insomma, fu questa presenza in qualche modo consapevolmente e autonomamente 'organizzata' dal ceto politico dirigente e, in tal caso, con quale intento e con quali risultati, o non fu invece, più semplicemente, l'esito naturale e prevedibile della ristrettezza della cerchia dei 'notabili di funzione' dell'Italia della seconda metà dell'Ottocento[92]? Può essere letta storicamente questa presenza in Parlamento di impiegati pubblici come una collaborazione tecnica necessaria e quindi in qualche modo anche sollecitata o perlomeno ben accetta alle forze politiche più inequivocabilmente pro-parlamentari del Regno, o non sarebbe piuttosto anche qui da disvelare o sottolineare maggiormente l'ingerenza o addirittura l'intrusione interessata di dipendenti governativi nell'attività parlamentare di legislazione e di controllo, in pratica l''occupazione' del Parlamento da parte di un ceto che si deve supporre in partenza ministeriale?

Particolarmente questo secondo interrogativo non è privo di pesanti conseguenze per la rimessa in discussione di quell'ormai consolidata teoria dell'osmosi, tra Parlamento da un lato e governo e amministrazione dall'altro, in cui si suole risolvere la definizione della costituzione materiale del nostro Regno e che lascia immaginare un flusso bidirezionale, e quindi alla fin dei conti politicamente neutro, dell'influsso dal Parlamento al governo e viceversa. Così intesa infatti, detta teoria, non consente di tenere nella dovuta considerazione, a mio avviso, che mentre al governo si addiceva parzialità e decisionalità nell'espletamento della funzione esecutiva, al Parlamento invece si richiedeva libertà e indipendenza di giudizio dal governo, sia nel momento della sua costituzione (libertà dell'elettore) che nello svolgimento della sua attività (libertà dell'eletto). Insomma, non si vede perché il travaso continuo di alto personale dirigente dal governo e dall'amministrazione alla politica parlamentare e viceversa, che evidentemente, complice l'indeterminatezza in cui fu lasciato sino all'inizio del Novecento lo *status* giuridico degli impiegati pubblici italiani, produce l'effetto epidermico (ottico?) di assenza di una chiara dialettica conflittuale tra Parlamento da un lato e governo-amministrazione dall'altro, debba

[92] Cfr. M. Meriggi, *Società, istituzioni e ceti dirigenti*, in G. Sabbatucci - V. Vidotto (edd), *Storia d'Italia*, 1: *Le premesse dell'unità dalla fine del Settecento al 1861*, Bari 1994, pp. 117-228 e ora, importante per le suggestioni metodologiche, cfr. M. Meriggi, *Tra istituzioni e società: le élites dell'Italia liberale nella storiografia recente*, in «Le Carte e la storia», V, 1999, pp. 10-23.

essere necessariamente interpretato in senso proparlamentare, come elemento cioè che 'lavora per' il rafforzamento dell'istituzione parlamentare, come era interpretato, si badi bene, non certo disinteressatamente, anche dai moderati della Destra storica, una volta estromessi dal governo, quando denunciavano il presunto strapotere delle assemblee legislative[93].

Se a queste domande ancora nessuna risposta è stata sinora tentata con riferimento alla rappresentanza di funzionari nella Camera dei deputati del Regno, a differenza di quanto ha finora realizzato in materia, e non da oggi, la storia politico-costituzionale tedesca sui *Beamte-Abgeordnete*, qualche ipotesi è stata già formulata con riferimento al Senato, dove già solo il numero dei senatori-funzionari, che oscillò tra 1/4 ed 1/3 del totale dei membri, consente di avanzare qualche ipotesi circa la possibilità per il ceto dei burocrati-senatori di affermare nel corso del processo legislativo gli interessi propri e delle amministrazioni di appartenenza. Si deve infatti riconoscere che è stato soprattutto in questo settore di ricerca, negli studi sul personale parlamentare dell'Italia liberale, e non solo del periodo costituente ma anche di quello crispino e giolittiano, che ha sinora dispiegato la sua maggiore forza euristica la tesi sopra discussa per cui il rapporto tra ceti dirigenti parlamentari e amministrativi sarebbe stato assimilabile all'osmosi; se ne può sentire ancora l'eco quando si va a vedere, come fa in questo volume Francesco Soddu, il ruolo svolto dall'amministrazione, prima e più ancora che in aula, nella preparazione e nella definizione concreta dei testi legislativi, ruolo che certo trovò incoraggiamento nell'origine governativa della stragrande maggioranza dei progetti di legge approvati dal Parlamento del Regno anche in epoca giolittiana.

In questo volume si parla però anche dell'amministrazione come apparato e come organizzazione, e più specificamente del potere, in uno Stato costituzionale spettante in linea di principio all'esecutivo (governo e Corona), di organizzare la pubblica amministrazione. Sia però che si intenda la facoltà organica dell'esecutivo come potere di ordinare e organizzare gli apparati centrali dello Stato (ad esempio istituzione o soppressione di un nuovo ministero), sia come potere di riformare gli organici (Giovanni Tosatti), certo è che essa sin dall'inizio ha dovuto confrontarsi con l'altrettanto incontestabile sindacato parlamentare sul bilancio (Marina Giannetto).

[93] In questo senso ad esempio colpiscono gli 'sfoghi' di D. ZANICHELLI, *Le Costituzioni moderne*, cit., in particolare pp. 35, 38-39, 43, 61 e *passim*, il cui obiettivo è però guarda caso, come dice candidamente l'autore, il rafforzamento dell'altro polo del dualismo; cfr. in questo senso ad esempio p. 43.

Ma se solo si pensa: all'epoca tarda in cui furono emanati i decreti del dicembre 1877 o la legge crispina del 1888 che autorizzò il governo a provvedere da solo alla riforma dei ministeri[94]; al ritardo con cui fu data agli impiegati una legge sullo stato giuridico (sotto Giolitti nel 1908), legge che avrebbe certo contribuito a rafforzare l'autonomia dell'amministrazione riducendone per ciò stesso la dipendenza dal governo[95], cosicché il rapporto tra governo e amministrazione fu gestito 'praticamente'[96] dal soggetto del dualismo politico-costituzionale più 'vicino', perché strutturalmente e gerarchicamente sovraordinato al ceto burocratico, e cioè dal governo; al ritardo con cui fu emanata la legge sui funzionari politici (1887) che fece chiarezza nel quadro dei rapporti tra governo e amministrazione; all'eccezionale ritardo, infine, con cui in Italia il Parlamento mise a fuoco e rivendicò l'uso 'politico' del diritto di approvazione del bilancio sia in materia di organizzazione dell'amministrazione in genere, sia in materia di definizione degli organici (la legge affermante che la modifica degli organici dovesse essere approvata per legge fu emanata solo sotto Zanardelli, l'11 luglio 1904), l'impressione che si fa strada è che forse la teoria dell'osmosi potrebbe avere agevolato o addirittura coperto il non riconoscimento di questo ritardo nell'affermazione dei poteri parlamentari.

Insomma, c'è ancora tanto da fare per chi volesse accingersi a scavare a fondo nel tentativo di circoscrivere, sia nella costituzione formale (e quindi anche nell'interpretazione dei giuristi), sia nella costituzione materiale, gli ambiti di influenza del Parlamento da un lato e del governo dall'altro. E se lo sforzo promette indubbiamente di rivelarsi assai arduo, nondimeno da esso non ci si dovrebbe lasciar dissuadere da chi, di nuovo in tempi recentissimi, ha affermato che in Italia la storia costituzionale del Regno è ormai un traguardo raggiunto[97].

[94] Cfr. E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei ministri: il problema di coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia: (1848-1948)*, Milano 1972; in merito anche U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, cit., p. 475.

[95] Come ha messo ben in evidenza per la Francia P. ROSANVALLON, *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Paris 1990, in particolare pp. 68, 71, 75.

[96] *Ibidem*, p. 75.

[97] Cfr. l'esordio di L. PALADIN, *La questione del metodo nella storia costituzionale*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 26, 1997, pp. 243-263.

Parte I

L'istituzione parlamentare tra Costituzione formale e materiale

Konstitutionalisierung und Parlamentarisierung in Österreich 1848 bis 1918

von *Wilhelm Brauneder*

I. Formen der beschränkten Monarchie

Mit den Wörtern Konstitutionalisierung beziehungsweise Parlamentarisierung sind Entwicklungen hin zu bestimmten Regierungssystemen zu verstehen, nämlich zur konstitutionellen oder parlamentarischen Monarchie. Das Gemeinsame dieser beiden Formen der Monarchie sind die drei obersten Staatsorgane Monarch, Ministerrat, Parlament, das Verschiedenartige besteht im unterschiedlichen Verhältnis dieser Organe zueinander[1]. Im System der konstitutionellen Monarchie ist der Ministerrat vom Monarchen abhängig; dieser bestellt die Minister und beruft sie ab, wobei er – rechtlich – völlig unabhängig vom Parlament handelt. Dieses besitzt nur eine indirekte Einflußnahme auf den Ministerrat, und zwar im Wege der Wahrnehmung der Ministerverantwortlichkeit. Diese ist zweigeteilt: Die rechtliche Verantwortlichkeit ermöglicht dem Parlament einzelne Minister wegen Verletzungen der Verfassung in der Regel vor einem speziellen Gericht zur Verantwortung zu ziehen. Die politische Verantwortlichkeit besteht darin, Ministern das Mißtrauen wegen der politischen Amtsführung auszusprechen, was allerdings im System der konstitutionellen Monarchie nur als Wunsch an den Monarchen, die – beziehungsweise den – Minister abzuberufen, zu verstehen ist, dem dieser allerdings nicht nach-

[1] Allgemein K. von Beyme, *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, München 1973; K.O. von Aretin, *Konstitutionelle Monarchie*, in A. Erler - E. Kaufmann (edd), *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*, Bd. 2, Berlin 1978, Sp. 1122 ff.; H. Boldt, *Parlament, parlamentarische Regierung, Parlamentarismus*, in O. Brunner - W. Conze - R. Koselleck (edd), *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 4, Stuttgart 1978, S. 649 ff.; zu Deutschland: C.-F. Menger, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit* (UTB, 930), Heidelberg 1993[8]; D. Willoweit, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, München 1997[3]; zu Österreich: W. Brauneder, *Die Entstehung des Parlamentarismus 1861/67 und seine Weiterentwicklung*, in H. Schambeck (ed), *Österreichs Parlamentarismus. Werden und System*, Berlin 1986, S. 83 ff.; ders., *Der Beitrag des Parlaments zur Entwicklung des Verfassungsrechts vor 1918*, in H. Schambeck, *Parlamentarismus und öffentliches Recht in Österreich. Entwicklung und Gegenwartsprobleme*, Berlin 1993, S. 43 ff.

zukommen braucht. Das enge Verhältnis von Monarchen und Ministerrat kennzeichnet weiters der Umstand, daß beide gemeinsam die Regierung bilden, das heißt, die Funktion Regierung ausüben, was in Österreich etwa darin ersichtlich wurde, daß Kaiser Franz Joseph oftmals selbst die Ministerratssitzungen leitete. Das Parlament übt gemeinsam mit dem Monarchen die Gesetzgebung aus, und zwar dergestalt, daß das Parlament den Inhalt beschließt, der Monarch aber mit seiner Sanktion den Beschluß mit Gesetzeskraft ausstattet. Diese kann er dadurch verhindern, daß er die Sanktion verweigert, was das Parlament hinzunehmen hat, womit der Monarch ein absolutes Veto besitzt. Das Parlament geht aus Wahlen hervor, die in der Regel vielfachen Beschränkungen unterliegen. Träger der staatlichen Souveränität sind Monarch und Volk, dieses repräsentiert durch das Parlament oder wenigstens durch eine von dessen beiden Kammern.

In der parlamentarischen Monarchie hingegen stellt sich bei denselben Organen deren Verhältnis anders dar. Der Ministerrat wird hier nicht frei vom Monarchen ernannt, sondern bloß formal aufgrund eines entsprechenden Vorschlags des Parlaments. Dem entspricht, daß ein Mißtrauensbeschluß des Parlaments zwingend zur Amtsenthebung der Regierung beziehungsweise des Ministers führt, daneben besteht die schon erwähnte rechtliche Ministerverantwortlichkeit. Die Funktion Regierung wird allein vom Ministerrat, nicht auch vom Monarchen wahrgenommen, der Ministerrat ist die Regierung. Die Gesetzgebung übt das Parlament gemeinsam mit dem Monarchen aus, und zwar so wie in der konstitutionellen Monarchie, allerdings mit dem wesentlichen Unterschied, daß das Parlament bei Verweigerung der Sanktion durch den Monarchen einen Beharrungsbeschluß fassen kann, was diesen zur Sanktion zwingt, womit er nur ein suspensives Veto besitzt. Das Parlament geht aus Wahlen hervor, die wohl auch Beschränkungen unterliegen, aber nicht so weitgehenden wie in der konstitutionellen Monarchie beziehungsweise anders als dort nicht zum System erhoben sind. Die staatliche Souveränität liegt hier allein im Volk, sie wird wie dieses vom Parlament repräsentiert, der Monarch ist Staatsoberhaupt mit einem bestimmten Kreis an eher repräsentativen Rechten.

Schließlich kennt das 19. Jahrhundert noch eine dritte Art der beschränkten Monarchie in der Form der neuständisch beschränkten, beziehungsweise kurz bezeichnet neuständischen Monarchie. Ähnlich wie bei den zuvor beschriebenen Formen existieren auch hier drei Organe, nämlich der Monarch, der Ministerrat sowie ein parlamentsähnliches Organ in der Form einer Ständeversammlung. Das Verhältnis des Monarchen zum

Ministerrat entspricht jenem in der konstitutionellen Monarchie: Er beruft die Minister und setzt sie ab, er übt mit ihnen gemeinsam die Funktion Regierung aus. Allerdings sind sie nur ihm, nicht auch der Ständeversammlung verantwortlich, diese besitzt keinerlei Einfluß auf den Ministerrat. Auch ist die Ständeversammlung nicht gesetzgebendes Organ wie das Parlament, sondern übt nur eine bloß oder überwiegend beratende Funktion gegenüber dem Monarchen als dem alleinigen Gesetzgeber aus. Träger der staatlichen Souveränität ist, im Gegensatz zu den bisherigen Formen, allein der Monarch.

Konstitutionalisierung beziehungsweise Parlamentarisierung bedeutet daher die Herstellung bestimmter Verhältnisse zwischen dem Monarchen und der Regierung und dem Parlament. Darauf ist das Hauptaugenmerk zu lenken, wobei es auf die Zusammensetzung des Parlaments für diese Fragen in erster Linie nicht ankommt.

II. Entwicklungsphasen in Österreich

Unter Österreich wird im Sinne des Sprachgebrauches gegen Ende des 19. Jahrhunderts der nichtungarische Teil der Habsburgermonarchie verstanden[2], der inoffiziell auch Cisleithanien benannt wurde, also nicht das Kaisertum Österreich insgesamt beziehungsweise ab 1867 die österreichisch-ungarische Monarchie. Eine Ausnahme bildet jene Zeitspanne, in welcher Ungarn nicht als eigener, besonderer Teil der Habsburgermonarchie organisiert, vielmehr in eine gesamtösterreichische, einheitliche Verfassung miteinbezogen war. Drei Perioden der Entwicklung sind zu unterscheiden[3].

1. *Erste konstitutionelle Periode*

Die Ära der absoluten Monarchie endet in Österreich mit der Revolution 1848, präzise mit der Verfassung 1848, die in Österreich/Cisleithanien am

[2] Dazu E. Zöllner, *Der Österreichbegriff*, Wien 1988; R.G. Plaschka - G. Stourzh - J.P. Niederkorn (edd), *Was heißt Österreich? Inhalt und Umfang des Österreichbegriffs vom 10. Jahrhundert bis heute*, Wien 1995; W. Brauneder, *Österreich*, in A. Erler - E. Kaufmann (edd), *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*, Bd. 3, Berlin 1984, Sp. 1334 ff.; W. Brauneder, Art. *Österreich*, in *Ergänzbares Lexikon des Rechts*, 1/930, Neuwied 1996.

[3] Allgemein W. Brauneder, *Österreichische Verfassungsgeschichte*, Wien 1998[7].

25. April in Kraft trat, genau 14 Tage nach einer eigenen Verfassung für Ungarn. Anfang März 1849 tritt an die Stelle dieser beiden Verfassungen die Verfassung 1849 für das Kaisertum Österreich insgesamt, also auch für Ungarn, die aber bereits zum Jahresende 1851 aufgehoben wird. Während dieser ersten konstitutionellen Periode existiert allerdings ein Parlament nur vom Juli 1848 bis Anfang März 1849 – lediglich in dieser Zeitspanne ist Österreich auch in der Verfassungswirklichkeit eine konstitutionelle Monarchie, im übrigen Zeitraum, insbesondere vom März 1849 bis zum Jahresende 1851, wird absolutistisch regiert.

2. *Zweite konstitutionelle Periode*

Mit der Verfassung 1867 kehrt Österreich zur konstitutionellen Monarchie zurück und bleibt eine solche bis zum Ende des Staates im November 1918. Durch den Ausgleich mit Ungarn, gleichfalls im Jahre 1867, besteht die Habsburgermonarchie aus den beiden Staaten Cisleithanien, erst ab 1915 offiziell Österreich genannt, und Ungarn, die durch die Realunion der österreichisch-ungarischen Monarchie miteinander verbunden sind. Die Verfassung 1867 gilt demnach nur in Österreich/Cisleithanien, in Ungarn ab 1867 wieder dessen Verfassung aus 1848.

3. *Periode der neuständisch beschränkten Monarchie*

Zwischen den beiden konstitutionellen Phasen liegt die der neuständisch beschränkten Monarchie. Ihr Fundament bilden die Verfassungsgrundsätze 1852, die aber noch nicht das gesamte Regierungssystem festlegen, denn die gesamtstaatliche Ständevertretung wird erst 1860 geschaffen, und zwar vorerst provisorisch, sodann im Oktoberdiplom 1860 grundgelegt sowie in der Reichsverfassung 1861 ausgeführt. Erst ab 1861 entspricht auch die Verfassungswirklichkeit der neuständischen Monarchie. In den Jahren zuvor, von 1852 bis Anfang 1860, wird absolutistisch regiert – mit Ausnahme von Lombardo-Venetien, wo bereits ab 1855 mit den Kongregationen Vertretungen zur Wahrung der Landesinteressen bestehen. 1867 wird die neuständische in die konstitutionelle Monarchie übergeleitet.

III. Tendenzen

1. *Vor 1848*

Die Reformtendenzen vor der Revolution von 1848 hatten[4], wenngleich in höchst unterschiedlicher Intensität, alle drei Formen der beschränkten Monarchie[5] im Auge. Bei weitem im Vordergrund stand dabei das System der konstitutionellen Monarchie. Die theoretischen Grundlagen dafür gaben entsprechende Werke ab wie etwa Aretins *Staatsrecht der constitutionellen Monarchie* (Leipzig 1839), eine *Collection des Constitutions* (Paris 1821-1823), Weils *Konstitutionelle Jahrbücher* (Stuttgart 1843) oder *Zöpfls Grundsätze des allgemeinen und des constitutionell-monarchischen Staatsrechtes* (Heidelberg 1841) sowie auch staatswissenschaftliche Enzyklopädien. Im Zentrum allerdings stand das *Staatslexikon* von Rotteck und Welcker. Derartige Werke, in Österreich oft durch die Zensur entweder nicht oder nur einem beschränkten Leserkreis zugänglich, waren wie sogar das Rotteck-Welcker'sche *Staatslexikon* in privaten Bibliotheken zu finden, vor allem aber in Lesevereinen[6], wie in Wien in dem für die Revolution von 1848 und ihre Vorbereitungen höchst wichtigen Juridisch-politischen Leseverein[7]. Hier befanden sich alle eben angeführten Titel und noch eine große Anzahl weiterer, einschlägiger Werke, vor allem auch Zeitungen wie beispielsweise «Deutsche Jahrbücher», das «Mainzer Archiv für die neueste Gesetzgebung aller deutschen Staaten» oder Mittermaiers «Zeitschrift für Rechtswissenschaft und Gesetzgebung des Auslandes». Zu diesen theoretischen Grundlagen kamen praktische Erfahrungen. So hatten[8] etwa Vesque, Bach, Doblhoff, Bauernfeld oder Sommaruga auf ihren Bildungsreisen die Parlamente in London und Paris besucht und hier lebendigen Parlamentsbetrieb kennenlernen können. Nach ihrer Rückkehr berichteten sie in Wien davon. So diskutierte man im Leseverein nicht nur die Theorie der Bücher, sondern auch praktische

[4] W. Brauneder, *Österreichs Verfassungsentwicklung 1848-1918*, in A. Wandruszka - P. Urbanitsch (edd), *Die Habsburger-Monarchie 1848-1918*, Bd. 7, im Erscheinen.

[5] Vgl. oben, Abschnitt I.

[6] M. Raffler, *Bürgerliche Lesekultur im Vormärz. Der Leseverein am Joanneum in Graz (1819-1871)*, Frankfurt a.M. 1993.

[7] W. Brauneder, *Leseverein und Rechtskultur. Der Juridisch-politische Leseverein zu Wien 1840-1990*, Wien 1992, Bücherverzeichnisse, ab S. 487.

[8] W. Brauneder, *Leseverein und Rechtskultur*, S. 106 ff.

Erfahrungen. Aber noch mehr: Als Österreich im Jahre 1846 den Freistaat Krakau annektierte, hielt man im Leseverein eine Art von Strafprozeß ab, in dem die österreichische Regierung schließlich des «Mordes» an Krakau schuldiggesprochen wurde[9]. Das Rotteck-Welcker'sche *Staatslexikon* galt als die «Verfassungsbibel» der Liberalen. Tatsächlich waren es das gewichtige liberale Bürgertum sowie auch die kleinere Gruppe liberaler Adeliger, welche sich aufgrund von Theorie und zum Teil selbsterlebter Praxis für die konstitutionelle Monarchie einsetzten[10].

Aus vielerlei Quellen und Berichten wußte man also Bescheid um das Funktionieren konstitutioneller Regierungssysteme besonders auch in den übrigen Staaten des Deutschen Bundes, vor allem in dem als besonders fortschrittlich geltenden Großherzogtum Baden, aber auch in Österreichs Nachbarn Bayern und Sachsen, die beide konstitutionelle Verfassungen besaßen. Gerade das benachbarte Bayern beeinflußte das Reformdenken in Österreich nicht unwesentlich. Als beispielsweise 1819 der erste bayerische Landtag eröffnet wurde, beobachtete die oberösterreichische Bevölkerung nicht nur genau dessen Verhandlungen, es wurde bald auch der Wunsch nach einer Konstitution laut und offen diskutiert. Gegen die Wortführer dieser konstitutionellen Strömung ging man streng vor[11].

Eine andere Reformrichtung[12], angesiedelt in weniger liberal gesinnten, aber dennoch fortschrittlichen Teilen des Adels und auch in bürgerlichen Kreisen, strebte das System einer neuständisch beschränkten Monarchie an. Die theoretische Grundlage hierzu bot die Idee des Historischen Staatsrechts, welches sehr wesentlich von der Historischen Rechtsschule getragen wurde, die ab etwa 1840 in Österreich Fuß faßte[13]. Ihr ging es darum, historisch gewachsene Einrichtungen fortzuentwickeln, zu modernisieren. Dazu waren die ständischen Landtage aufzuwerten beziehungsweise erst herzustellen wie in jenen Ländern, welche diese überhaupt nicht besaßen.

[9] *Ibidem*, S. 150.

[10] E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. 2, Stuttgart 1988[3], S. 390 ff.

[11] H. STURMBERGER, *Der Weg zum Verfassungsstaat. Die politische Entwicklung in Oberösterreich von 1792-1861*, Wien 1962, S. 25 ff.

[12] E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, S. 358 ff.; W. BRAUNEDER, *Österreichs Verfassungsentwicklung 1848-1918*; vgl. L. THUN, *Ueber die Aussichten der parlamentarischen Regierungsform in Oesterreich*, in L. THUN (ed), *Earl Grey. Die parlamentarische Regierungsform betrachtet in Hinblick auf eine Reform des Parlaments*, Prag 1863.

[13] W. BRAUNEDER, *Die Historische Rechtsschule in Österreich* (Wissenschaftliche Mitteilung am 30. Deutschen Rechtshistorikertag, Bern, 27. September 1994), in Vorbereitung.

Nicht nur sollten die Landtage in ihrer Bedeutung aufgewertet, sondern auch neu zusammengesetzt werden, eben durch «neue» Stände[14]. Hierbei dachte man vor allem an Vertreter von Handel und Industrie, von Bildungseinrichtungen wie der Universitäten, auch an Vertreter des Bauernstandes dort, wo dieser, wie die Regel, am Landtag nicht vertreten war. Kurz charakterisiert ging es um eine – zusätzliche – Vertretung des Besitz- und Bildungsbürgertums sowie des Bauernstandes neben den bisherigen Ständen der Prälaten, des Adels und einiger Städte. In Ergänzung zu den Landtagen der einzelnen Länder sollte eine zentrale neuständische Vertretung als «Centralorgan» für Österreich/Cisleithanien insgesamt geschaffen werden, und zwar in der Form eines Ausschußlandtages, beschickt von Deputationen der einzelnen Landtage. Dafür gab es Pläne wie etwa in den «Grenzboten» knapp vor Ausbruch der Revolution von 1848.

Die konstitutionelle, mehr aber noch die neuständische Monarchie wären durch eine evolutionäre Verfassungsentwicklung herstellbar gewesen: Bei grundsätzlicher Unantastbarkeit des Monarchen und im wesentlichen auch des ihm weiterhin unterstehenden Verwaltungsapparates konnten die signifikanten Merkmale und Folgen dieser beiden Formen der beschränkten Monarchie dadurch verwirklicht werden, indem zum Monarchen neue Organe hinzutraten, dort das Parlament, hier das ständische Zentralorgan. Das Parlament als eine echte Neuerung hätte die Konstitutionalisierung wesentlich deutlicher als Verfassungsveränderung hervortreten lassen als eine neuständische Monarchie mit ihrem ständischen Zentralorgan, welches im wesentlichen eben nur ein Ausschuß der zu reformierenden Landtage gewesen wäre und überdies eine Art Renaissance der Ausschußlandtage der frühen Neuzeit bedeutet hätte.

Anders stand es mit der parlamentarischen Monarchie: Die Position des Monarchen wäre hier durch sein Abdrängen ins eher Repräsentativ-Formelle einem nahezu revolutionären Wandel unterzogen worden. Deutlich sichtbar macht dies Belgien[15]: Der König der Belgier war nicht nur ein vom Parlament eingesetztes Staatsoberhaupt und somit ohne jegliche historische Rechtstitel, er spielte eben ganz im Sinne der parlamentarischen Monarchie die eben beschriebene Monarchenrolle und galt daher anfänglich aus der Sicht der vormärzlichen absolutistischen Habsburgermonarchie

[14] W. BRAUNEDER, *Österreichs Verfassungsentwicklung 1848-1918*; vgl. die Dokumentation von M. RIETRA, *Jung Österreich. Dokumente und Materialien zur liberalen Opposition 1835-1848*, Amsterdam 1980.

[15] C.-F. MENGER, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, Rz 243.

gar nicht als Monarch, sondern bloß als Oberhaupt Belgiens. Die Herstellung einer parlamentarischen Monarchie auf evolutionärem Wege konnte daher kaum erwartet werden, eine derartige Verfassungsentwicklung war nur durch revolutionäres Vorgehen vorstellbar. Als die Nationalversammlung zu Frankfurt a.M.[16] schließlich mit der Schaffung einer Reichsverfassung ohne Mitwirken der deutschen Monarchen und der Wahl des preußischen Königs zum Kaiser der Deutschen sozusagen den «belgischen Weg» einschlug, wurde dies von den wichtigsten der deutschen Staaten wie Preußen und der Habsburgermonarchie als revolutionärer Akt empfunden. Aufgrund der Revolution von 1848 schien ein solcher Weg als gangbar, eine Revolution hatte eben stattgefunden, zuvor jedoch war – eben dieses Weges wegen – die Errichtung einer parlamentarischen Monarchie bloß der Gedanke einer geringen Minderheit der Erneuerungsbestrebten.

2. *Nach 1848*

Nach der ersten Revolutionswelle vom März 1848 beherrschte in Österreich die Idee der konstitutionellen Monarchie die Entwicklung: Sie wurde sowohl in der Verfassung 1848 wie sodann anschließend in der Verfassung 1849 als Regierungssystem festgelegt und war auch im Kremsierer Verfassungsentwurf vorgesehen. Andere Tendenzen spielten eine untergeordnete Rolle[17]. Der Verfassungsentwurf des nach der Märzrevolution 1848 einberufenen Ständischen Zentralausschusses[18] sah eher eine neuständische Monarchie[19] vor besonders zufolge der Ausgestaltung der Landtage als neuständische Interessenvertretungen. Ähnliches läßt sich auch für die Verfassungsentwürfe mancher Landtage sagen[20]. Im Gegensatz dazu do-

[16] E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, S. 807 ff.; J.-D. KÜHNE, *Die Reichsverfassung der Paulskirche*, Frankfurt a.M. 1985, S. 44 ff.

[17] W. BRAUNEDER, *Leseverein und Rechtskultur*, S. 190 f.; G. KOHL, *Joseph Tuvora*, in H. REINALTER (ed), *Biographisches Lexikon zur Geschichte der demokratischen und liberalen Bewegung in Mitteleuropa*, Bd. 2: *1800-1850*, im Erscheinen.

[18] Vgl. unten, Abschnitt IV.2.a.

[19] Text bei K. HUGELMANN, *Der ständische Zentralausschuß in Österreich im April 1848*, in «Jahrbuch für Landeskunde von Niederösterreich», 1913, S. 228 ff.; vgl. auch *Protokolle des ständischen Central-Ausschusses. April 1848*, o.O., o.J.

[20] Tirol: K. HUGELMANN, *Die österreichischen Landtage im Jahre 1848* (Archiv für österreichische Geschichte, 114/1), Wien - Leipzig 1938, S. 107 ff.

minierte freilich den Reichstag nach der Oktoberrevolution von 1848 in einem bestimmten Aspekt die Idee der parlamentarischen Monarchie. Diese vertraten, wenn auch unausgesprochen, welche die Verfassungsgebung beim Reichstag monopolisieren und den Monarchen davon nahezu ausschließen wollten, und zwar deshalb, weil sie davon ausgingen, daß nunmehr alle Gewalt beim Volke liege und somit bei seiner Repräsentation, dem Reichstag. Dieser Gedanke fand im Grundrechtsteil des Kremsierer Verfassungsentwurfs[21] insoferne seinen Niederschlag, als er mit folgender Bestimmung begann: «Alle Staatsgewalten gehen vom Volke aus und werden auf die in der Konstitution festgesetzten Weise ausgeübt». Diese Bestimmung stieß auf den Widerstand des Ministerrates, der darin – zu Recht – ein Abgehen vom System der konstitutionellen Monarchie der Verfassung 1848 sah, in der ja die Staatsgewalt zwischen Volk und Monarchen geteilt war. Wie sehr dieses System mit jener Bestimmung als im Widerspruch stehend angesehen wurde, also als dem Konstitutionalismus widersprechend, zeigt der Umstand, daß die Nichteinigung über diese Bestimmung schließlich zur Auflösung des Reichstags führte und darüberhinaus zum Erlaß einer neuen Verfassung allein aus monarchischer Macht. Diese, die Verfassung 1849, entsprach, wie erwähnt, auch dem System der konstitutionellen Monarchie. Trotz des zuvor Beschriebenen vertrat dieses nicht nur der Ministerrat, sondern auch die Reichstagsmehrheit, denn sie hatte die zitierte Volkssouveränitäts-Bestimmung letztlich doch fallengelassen, aber zu spät, um das Verfassungswerk zu retten. Das Agieren des Reichstags trug aber wohl sehr wesentlich dazu bei, einem Parlament prinzipiell den Erlaß der Verfassung einer parlamentarischen Monarchie zuzusinnen beziehungsweise durch seine Tätigkeit eine Parlamentarisierung herbeizuführen. Der Widerstand dagegen stärkte die Anhänger der neuständischen Monarchie. Signifikant dafür ist Minister Alexander Bach[22], der sich noch im Frühjahr 1848 ganz wesentlich zumindest für die konstitutionelle Monarchie eingesetzt hatte, nach der Auflösung des Reichstags aber alsbald zu einem Verfechter des Gedankens der neuständischen Monarchie wurde, für die er schließlich die Verfassungsgrundsätze 1852 ausarbeiten ließ. Bach blieb so zwar ein Anhänger des Regierungssystems einer beschränkten Monarchie, wechselte allerdings seine Ansicht über die Art dieser Beschränkung erheblich.

[21] W. BRAUNEDER, *Die Gesetzgebungsgeschichte der österreichischen Grundrechte*, in R. MACHACEK - W. PAHR - G. STADLER (edd), *70 Jahre Republik. Grund- und Menschenrechte in Österreich*, Kehl 1991, S. 216.

[22] *Österreichisches Biographisches Lexikon*, Bd. 1, Graz - Köln 1957, S. 40; W. BRAUNEDER, *Leseverein und Rechtskultur*, S. 110 f.

Die Tendenz zur neuständischen Monarchie verstärkte sich nach und trotz des Erlasses der Verfassung 1849 zunehmend[23]. Noch im Einklang mit der Verfassung 1849 standen die verschiedenen 1849 und 1850 erlassenen Landesverfassungen, die Landtage als neuständische Interessenvertretungen vorsahen. Konstituiert wurden sie aber dennoch nicht und für das neben dem Monarchen wichtigste Kernstück, das Parlament, nicht einmal die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen einer Wahlordnung geschaffen. Einen deutlichen Abbau des konstitutionellen Systems brachte im August 1851 ein Bündel an Maßnahmen. Es kam zur Aufhebung der mangels Parlament ohnehin nicht effektiven Ministerverantwortlichkeit, vor allem zur Umwandlung des Reichsrats in einen auf den Monarchen bezogenen Kronrat, und schließlich wurde sowohl dem Ministerratspräsidenten wie auch dem Reichsratspräsidenten die Weisung erteilt, eine Verfassung in Abkehr vom Konstitutionalismus zu überlegen, denn für sie wurde festgesetzt, es sei das «Princip ... der monarchischen Gestaltung ... unverrückt im Auge zu behalten»! Die entsprechenden Gutachten[24] von Reichsratspräsidenten Kübeck sowie von Ministerratspräsidenten Schwarzenberg sprachen sich praktisch für die Ablöse der konstitutionellen durch eine neuständische Monarchie aus. Nach einer nur kurzen Debatte im Reichsrat, nach längeren Verhandlungen im Ministerrat war es dann mit Ende 1851 so weit: Je ein Patent hob die Reichsverfassung 1849 sowie das in Cisleithanien dazugehörige Grundrechtspatent 1849 auf, ein Allerhöchstes Handschreiben stellte *Grundzüge für organische Einrichtungen in den Kronländern des österreichischen Kaiserstaates*, die sogenannten Verfassungsgrundsätze 1852, fest, die den Aufbau einer neuständischen Monarchie vorsahen. Der verzögerte Schlußstein in diesem System, das Oktoberdiplom 1860, sprach dazu mit seinen theoretischen Grundlagen schließlich ganz offen das Historische Staatsrecht an[25]: «Nur solche Institutionen und Rechtszustände, welche dem geschichtlichen Rechtsbewußtsein, der bestehenden Verschiedenheit Unserer Königreiche und Länder und den Anforderungen ihres untheilbaren und unzertrennlichen kräftigen Verbandes gleichmäßig entsprechen» kamen für die Verfassungsgestaltung in Betracht – also eine zeitgemäße Modifikation gewachsenen Rechts ganz im Sinne des Historischen Staatsrechtes!

[23] W. BRAUNEDER, *Österreichische Verfassungsgeschichte*, S. 134 f.; DERS., *Österreichs Verfassungsentwicklung 1848-1918*; *Reichsgesetzblatt für das Kaisertum Österreich* (vor nun an *RGBl*), 194/1851, 196/1851, 197/1851.

[24] Dazu W. BRAUNEDER, *«Bachs Denkschrift» von 1851: Ein Forschungsirrtum*, in W. OGRIS - W. RECHBERGER (edd), *Gedächtnisschrift Herbert Hofmeister*, Wien 1996, S. 83 ff.

[25] *RGBl*, 226/1860.

Mit diesem so offenkundigen Bekenntnis zum Historischen Staatsrecht war aber die Grenze des politisch Machbaren doch nahezu überschritten[26]. Die notwendige verfassungsgesetzliche Umsetzung des vom Oktoberdiplom 1860 Grundgelegten in der Reichsverfassung 1861 brachte daher auch eine Art Modernisierungsschub, freilich durchaus in den Grenzen des Systems der neuständischen Monarchie. Als Redaktor der Reichsverfassung 1861 fungierte Johann Perthaler[27], ein Anhänger der Historischen Rechtsschule und damit des Historischen Staatsrechts und insoferne eher ein Befürworter der neuständischen als der konstitutionellen Monarchie. Staatsminister Schmerling[28], unter dessen Ägide diese Modernisierung stattfand, hatte sich, ähnlich wie Bach, gewandelt: Weiterhin ein Anhänger der beschränkten Monarchie, neigte er nun der neuständischen Richtung zu, obwohl er 1848-49 in Frankfurt a.M. einer der Reichsminister in dem von der Nationalversammlung bestimmten und daher parlamentarischen System gewesen war.

3. *Nach 1861*

Im nunmehr aufgrund der Reichsverfassung 1861 voll entfalteten System der neuständischen Monarchie verstärkten sich aber alsbald die Tendenzen hin zum Konstitutionalismus. Wesentlichen Anteil daran hatten jene Abgeordnete in den Landtagen und im Reichsrat, die bereits 1848-49 Parlamenten angehört hatten, sei es dem österreichischen Reichstag oder der Nationalversammlung in Frankfurt a.M. Signifikant dafür ist der Abgeordnete Mühlfeld[29]. Er hatte in der Frankfurter Nationalversammlung im Grundrechtsunterausschuß gesessen und sodann im März 1849 mit Franz Egger einen Verfassungsentwurf für das Kaisertum Österreich publiziert, der eine konstitutionelle Monarchie vorschlug. Nun, als Abgeordneter des neuständischen Reichsrats, versuchte er schrittweise das neuständische an das konstitutionelle System heranzuführen wie beispielsweise mit einer

[26] Zum Folgenden W. BRAUNEDER, *Österreichs Verfassungsentwicklung*.

[27] *Österreichisches Biographisches Lexikon*, Bd. 7, Wien 1978, S. 429 f.; W. BRAUNEDER, *Leseverein und Rechtskultur*, S. 300 f.

[28] Vgl. L. HÖBELT (ed), *Österreichs Weg zur konstitutionellen Monarchie. Aus der Sicht des Staatsministers Anton v. Schmerling*, Frankfurt a.M. 1994.

[29] K. JESCHKO, *Eugen v. Mühlfeld*, Phil. Diss., Wien 1961; P. WRABETZ, *Eugen Alexander v. Mühlfeld*, in «Österreichisches Anwaltsblatt», 1975, S. 108 ff.; G. KOHL, *Eugen Alexander v. Mühlfeld*, in H. REINALTER (ed), *Biographisches Lexikon zur Geschichte der demokratischen und liberalen Bewegung in Mitteleuropa*, Bd. 2, im Erscheinen.

Reihe an Entwürfen für Einzelgesetze, welche einzelne Grundrechte realisieren sollten. Tatsächlich war ihm auch in zwei Fällen Erfolg beschieden, nämlich mit dem Gesetz zum Schutz der persönlichen Freiheit sowie mit dem weiteren zum Schutz des Hausrechts aus 1862[30]. Dieses gehört auch heute noch dem österreichischen Grundrechtskatalog an. Insgesamt entfaltete sich in den Landtagen und im Reichsrat ein parlamentarisches Leben nahezu wie in den Parlamenten konstitutioneller Monarchien. Als 1867 durch den Ausgleich mit Ungarn in Österreich Verfassungsänderungen notwendig wurden[31], setzte das Abgeordnetenhaus ohne entsprechende Grundlage in der Geschäftsordnung einen Verfassungsausschuß wie seinerzeit der Reichstag im Jahre 1848 ein, der sodann durch die Ausarbeitung mehrerer Staatsgrundgesetze, die zur Reichsverfassung 1861 hinzutraten, die neuständische in eine konstitutionelle Monarchie überführte. Die seit 1861 spürbaren Tendenzen hin zum Konstitutionalismus hatten hiermit ihr Ziel erreicht – wenngleich insoferne unvollkommen, als das Abgeordnetenhaus des Reichsrats weiterhin nicht aus Wahlen hervorging, sondern, da von den neuständischen Landtagen beschickt, den Charakter eines neuständischen Ausschußlandtages besaß[32].

Dieser Umstand erklärt, daß nach 1867 die Tendenzen[33] dahin gingen, den Konstitutionalismus zu vollenden. Die weitere Verfassungsentwicklung bestimmte daher nahezu ausschließlich die Einführung und sodann der Ausbau des Wahlrechts. Die Grenzen des Konstitutionalismus überschritt diese Entwicklung nie, eine Parlamentarisierung des Regierungssystems trat nicht ein, weder durch eine Verfassungsänderung, noch in der Verfassungspraxis. Angesichts der zahlreichen Nationalitäten, durchkreuzt von unterschiedlichsten Parteirichtungen, wäre eine Regierungsbildung aus dem Parlament wohl unmöglich gewesen. So stellte denn Ministerpräsident Beck vor der Wahlrechtsreform von 1907 fest: «Die Regierung ... muß Zusammensetzung eines schiedsrichterlichen Kollegs besitzen, da sie zwischen den Nationalitäten zu vermitteln habe, sie darf ... (daher) nicht die

[30] *RGBl*, 87/1862, 88/1862.

[31] W. Brauneder, *Österreichische Verfassungsgeschichte*, S. 154 ff.; P. Berger (ed), *Der österreichisch-ungarische Ausgleich von 1867. Vorgeschichte und Wirkungen*, Wien - München 1967; *Der österreichisch-ungarische Ausgleich von 1867. Seine Grundlagen und Auswirkungen* (Buchreihe der Südostdeutschen Historischen Kommission, 20), München 1968.

[32] W. Brauneder, *Austria's Bicameralism 1861-1873: Two «First Chambers»*, in W. Brauneder, *Studien*, Bd. 1: *Entwicklung des öffentlichen Rechts*, Frankfurt a.M. 1994, S. 127 ff., insbes. S. 134 ff.

[33] W. Brauneder, *Österreichische Verfassungsgeschichte*, S. 158 ff.

Regierung einer Partei werden, die Regierung des Kaisers muß die Regierung für alle sein»[34]. Mit der Beibehaltung des Zweikammernsystems wurde der Hochkonstitutionalismus mit einem Parlament allein als Volksvertretung allerdings nicht erreicht, auch insoferne nicht, als die Landtage bis zum Ende des Staates 1918 von ihrer Wahl und Zusammensetzung her neuständische Interessenvertretungen blieben.

IV. Das Regierungssystem der ersten konstitutionellen Periode

1. *Die Verfassungskonzeption*

Die verfassungsrechtlichen Grundlagen bildeten die Verfassung 1848 und, sie ablösend, die Verfassung 1849[35]. Der vom Reichstag erarbeitete Verfassungstext konnte vor dessen Auflösung nur zu einem kleinen Teil zum Beschluß erhoben werden, als Kremsierer Verfassungsentwurf[36] bildete er dennoch ein wichtiges Dokument der Verfassungsentwicklung, blieb Vorbild übrigens bis über das Ende des Staates 1918 hinaus[37]. Soweit hier in der Folge zu einem dieser Texte nicht Abweichendes vermerkt wird, beziehen sich die Ausführungen auf die beiden Verfassungen und den Kremsierer Verfassungsentwurf[38].

Kaiser und Ministerrat übten gemeinsam die Funktion Regierung aus, der Kaiser ernannte die Minister und berief sie ab, beides ohne Mitwirkung des Parlaments. Sämtliche Verwaltungsbehörden, auch jene der Länder, unterstanden in hierarchischer Abstufung letztlich dem Kaiser. Die politische Ministerverantwortlichkeit gegenüber dem Parlament bewirkte nicht, daß dessen Mißtrauensvotum zur Absetzung führte; rechtlich sollten die

[34] B. Skottsberg, *Der österreichische Parlamentarismus*, Göteborg 1940, S. 107 f.

[35] Texte: *Politische Gesetzsammlung* (1793-1848) (vor nun an *PGS*), 49/1848; *RGBl*, 150/1849; auch in: E. Bernatzik, *Die österreichischen Verfassungsgesetze mit Erläuterungen* (Studienausgabe Österreichischer Gesetze, Bd. 3), Wien 1911, S. 102 ff., S. 150 ff.; sowie in I. Reiter (ed), *Texte zur österreichischen Verfassungsentwicklung 1848-1955*, Wien 1997, S. 1 ff, S. 33 ff.

[36] Text in E. Bernatzik, *Die österreichischen Verfassungsgesetzte*, S. 115 ff.; I. Reiter (ed), *Texte zur österreichischen Verfassungsentwicklung 1848-1955*, S. 20 ff.

[37] W. Brauneder, *Karl Renners «Entwurf einer provisorischen Verfassung»*, S. 198.

[38] W. Brauneder, *Österreichische Verfassungsgeschichte*, S. 112 ff.; ders., *Geschichte der Struktur der allgemeinen Verwaltung in Österreich*, in W. Brauneder, *Studien*, Bd. 1, S. 279 ff.

Minister dem Reichsgericht verantwortlich sein. Erstmals der Kremsierer Entwurf und sodann die Verfassung 1849 sahen ein weiteres, vom Parlament unabhängiges Organ an der Staatsspitze vor, den Reichsrat[39]. Der Kremsierer Entwurf konzipierte ihn als ein Beratungsorgan des Ministerrates, also ausdrücklich nicht als einen Kronrat, die Verfassung 1849 hingegen als Beratungsorgan des Kaisers und des Ministerrates, somit auch als Kronrat. Die Reichsräte wurden vom Kaiser ernannt, der dabei «auf die verschiedenen Theile des Reiches mögliche Rücksicht zu nehmen» hatte, der Reichsrat sollte also in seiner beratenden Funktion auch die Gesamtmonarchie repräsentieren. Die Abänderung des Reichsratsstatuts 1851 machte dann allerdings aus dem Reichsrat einen Kronrat in Gleichrangigkeit mit dem Ministerrat[40].

Dem Kaiser mit seinem Ministerrat und ab der Verfassung 1849 dem Reichsrat stand das Parlament gegenüber, der Reichstag. Alle Verfassungstexte konzipierten ihn, wenigstens ursprünglich, nach dem Zwei-Kammern-System. Neben der gewählten Kammer, «Kammer der Abgeordneten» (Verfassung 1848), «Volkskammer» (Kremsierer Entwurf) beziehungsweise «Unterhaus» (Verfassung 1849), sah die Verfassung 1848 mit dem «Senat» eine Pairs-Kammer vor, der Kremsierer Entwurf mit der «Länderkammer» eine Ländervertretung und die Verfassung 1849 mit ihrem «Oberhaus» eine neuständisch zusammengesetzte Ländervertretung. Mit der Mai-Novelle zur Verfassung 1848 wurde allerdings der Senat abgeschafft, um die Volksvertretung der anderen Kammer nicht zu beeinträchtigen. Mit dem dann dennoch beibehaltenen, wenngleich unterschiedlichen, Zwei-Kammer-System wurde aber gerade dieses wieder ins Auge gefaßt, wenngleich im Kremsierer Entwurf zugunsten des Föderalismus, in der Verfassung 1849 aber als bewußte Beschränkung der Volkskammer.

Mit sogar zwei vom Parlament unabhängigen, dafür aber vom Monarchen stark abhängigen Organen bildete die monarchische Spitze einen starken Gegenpol zum Parlament. Da der Reichstag nach beiden Verfassungen nicht das Recht zur Fassung eines Beharrungsbeschlusses besaß, bedeutete die einmalige Verweigerung der Sanktion durch den Kaiser daher das Einlegen eines absoluten Vetos. Der Kremsierer Entwurf hingegen sah nun ein suspensives Veto vor. Den Kaiser stärkte weiters das Recht, den Reichstag aufzulösen.

[39] Der Reichsrat wird derzeit von einem Dissertanten des Verfassers, R. Katary, untersucht. Vgl. auch E. LINDINGER, *Der jüngere Staatsrat*, jur. Diss., Wien 1998.

[40] *RGBl*, 92/1851, 196/1851.

2. *Die politische Praxis*

Die erste konstitutionelle Periode mit ihrer Dauer von fast genau vier Jahren besaß in der Verfassungswirklichkeit nur während siebeneinhalb Monaten ein konstitutionelles Regierungssystem, nämlich vom Zusammentritt des Reichstags im Juli 1848 bis zu seiner Auflösung in den ersten Märztagen 1849 (unten, b). Dem vorgelagert war eine Art neuständisches Provisorium (unten, a), nachgelagert ein unechter Konstitutionalismus (unten, c).

a. Das neuständische Vorspiel

Das Verfassungsversprechen vom 15. März[41] sah als Provisorium eine Art von neuständischem System vor: neuständisch deshalb, weil es eine Einberufung der Landtage ausdrücklich «mit verstärkter Vertretung des Bürgerstandes» anordnete, provisorisch, weil dieser Versammlung aufgetragen war, eine *Constitution* zu erstellen, was zumal dadurch, daß dieses Wort eigens in den Text des Verfassungsversprechens eingefügt worden war, die künftige Herstellung einer konstitutionellen Monarchie ankündigte. Am 17. März wurde die Einsetzung eines «verantwortlichen Ministerrates» befohlen und es wurden am 18. März die Landtage einberufen, aus deren Mitte sich ein Ausschußlandtag bildete, der Ständische Zentralausschuß, der am 10. April 1848 erstmals zusammentrat. In seiner Zusammensetzung repräsentierte der ständische Zentralausschuß allerdings weder sämtliche Landtage noch sämtliche Stände in einer auch nur annähernd proportionalen Weise, sondern es gab eine Überrepräsentation bürgerlicher Mitglieder, was dem Zentralausschuß einen neuständischen Charakter gab. Im wesentlichen wies der Zentralausschuß eine Zusammensetzung auf, wie er sich diese auch für das künftige österreichische Parlament vorstellte, er bestand nämlich aus Angehörigen von «Besitz und Intellegenz» sowie der «Aristokratie», was ihm als «eine Vertretung des Volks» galt[42]. Die Mitglieder verstanden sich auch als «Abgeordnete», freilich mit der Einschränkung, man könne den Zentralausschuß «nicht als wahren Ausdruck des Volkes gelten lassen», offenbar deshalb, weil er nicht aus Wahlen hervorgegangen war. So stellt er sich als ein provisorisches neuständisches Gremium dar. Von seiner Tätigkeit her nahm er eine Stellung nahezu wie eine Konstituante ein. Der Zentralausschuß ließ durch je einen eigenen Referenten einen Entwurf für eine Gemeindeordnung, die Grundent-

[41] Zum Folgenden K. HUGELMANN, *Der ständische Zentralausschuß*, S. 170 ff.

[42] W. BRAUNEDER, *Der Beitrag*, S. 46 f.

lastung, die Landesverfassungen und die Gesamtstaatsverfassung erarbeiten, auch trat er in Verkehr mit dem Ministerrat, beispielsweise wurde sein Gesamtstaats-Verfassungsentwurf diesem «als die Ansicht der Mehrheit der Abgeordneten vorgelegt». Als Kaiser und Innenminister Vertretern Böhmens verfassungsrechtliche Zusagen machten, fälschlicherweise *Böhmische Charte* benannt, befragten sie dazu den Innenminister und schließlich kam es hinsichtlich der Gesamtstaatsverfassung zu einer gemeinsamen Sitzung von Mitgliedern des Zentralausschusses mit dem Ministerrat. Zu diesem Verständnis und Handeln des Zentralausschusses trug wohl mit bei, daß er von der Existenz des «Vorparlaments» in Frankfurt a.M. Kenntnis hatte. Ähnlich wie der Zentralausschuß setzte es sich aus meist liberalen Abgeordneten der deutschen Landesparlamente zusammen, zu ihm reisten übrigens auch fünfzehn Österreicher an[43], und beschloß Grundlagen für die künftige Verfassung. Bach, selbst Mitglied des Zentralausschusses, wertete späterhin sein Mitwirken am Zustandekommen der Verfassung 1848 als ein solches von Ländervertretern[44].

In der Verfassungswirklichkeit bestand damit das provisorische System einer neuständischen Monarchie: Vom Kaiser eingesetzte Minister berieten sich zumindest in wichtigen Fragen mit einem neuständischen Zentralorgan. Das neuständische Element verstärkten die Landtage, da auch sie im Sinne des Verfassungsversprechens vom 15. März «mit verstärkter Vertretung des Bürgerstandes» und zum Teil auch des Bauernstandes zusammengetreten waren. Zufolge der konstitutionellen Verfassung 1848, vor allem aber mit ihrer Mai-Novelle war dieses System klar erkennbar ein Provisorium, denn nicht nur bedeutete die Realisierung der Verfassung 1848 die Herstellung der konstitutionellen Monarchie, sondern es war die Verfassungsgestaltung mit der Mai-Novelle dem künftigen Reichstag als einer konstituierenden Nationalversammlung aufgetragen.

b. Die konstitutionelle Verfassungsrealität

Mit dem Zusammentritt des Reichstags am 22. Juni 1848 war das konstitutionelle System der Verfassung 1848 komplett: Zu Kaiser und Ministerrat trat mit dem Reichstag das Parlament hinzu. Bis zur Auflösung des

[43] *Ibidem*; W. Brauneder, *Österreichs Verfassungsentwicklung 1848-1918*; J.A. von Helfert, *Geschichte der österreichischen Revolution*, Bd. 1, Freiburg - Wien 1907, S. 413; G. Kohl, *«Welkende Sonnenblume» oder »Erste Stadt von Europa»? Wiener Stimmungen zum städtischen Rang Wiens 1848*, in «Wiener Geschichtsblätter», 158, 1998.

[44] Haus-, Hof- und Staatsarchiv Wien, *Ministerratsprotokolle* 1849, hier vom 12.2., fol. 140; W. Brauneder, *Österreichs Verfassungsentwicklung 1848-1918*.

Reichstags anfangs März 1849 entwickelte sich eine echte konstitutionelle Verfassungssituation, die seit der Oktober-Revolution zunehmend von einem Spannungsverhältnis zwischen der Regierung, dem Kaiser und dem Ministerrat, und dem Parlament, dem Reichstag, gekennzeichnet wurde.

Der Reichstag[45] nahm seine verfassungsmäßigen Aufgaben sogleich tatkräftig in Angriff. Die erste, noch vom Ministerrat beschlossene Reichstags-Geschäftsordnung hatte vorgesehen, es werde dem Reichstag ein «Verfassungs-Entwurf» zu übergeben sein, welchen dieser sodann «der reifen Beratung» unterziehen werde. Davon rückte nun der Reichstag ab, die weitere, von ihm beschlossene Geschäftsordnung sah derartiges nicht mehr vor, sondern vielmehr die Erarbeitung der Verfassung in einem eigenen Verfassungsausschuß. Tatsächlich widmete sich der Reichstag in ganz umfassender Weise dem Verfassungswerk. Er setzte dafür einen Verfassungsausschuß ein, dieser zwei Unterausschüsse, einen zur Erarbeitung des Grundrechtskatalogs und den anderen für die übrigen Verfassungsteile, deren Entwürfe berieten auch die Abteilungen, vor allem aber fand im Verfassungsausschuß eine umfassende und tiefschürfende Verfassungsdiskussion statt[46]. Der Reichstag interpellierte die Minister, diskutierte und beschloß Anleihen, ergriff die Initiative zu Gesetzen wie vor allem, verbunden mit dem Namen Hans Kudlich, zur Grundentlastung, der sogenannten «Bauernbefreiung». Der Reichstag nahm etwa die Regierungserklärung des neuen Ministerpräsidenten Schwarzenberg entgegen, sodann das Thronbesteigungsmanifest des neuen Kaisers Franz Joseph, die er beide erwiderte, letzteres mit einer eigenen Deputation.

Das Ergebnis der Verfassungsarbeiten brachte allerdings den Reichstag rasch in einen Gegensatz zu Kaiser und Ministerrat, und zwar vor allem mit der schon erwähnten[47], dem konstitutionellen System widersprechenden Festlegung der Volkssouveränität in dem Satzteil: «Alle Staatsgewalten gehen vom Volke aus». Dieses Satzes wegen[48] beschloß der Minister-

[45] Zum Folgenden S. MORSCHER, *Die Geschäftsordnungen des Konstituierenden Reichstages 1848/1849*, Innsbruck 1984.

[46] A. SPRINGER (ed), *Protokolle des Verfassungsausschusses im österreichischen Reichstage*, Wien 1885; A. FISCHEL, *Die Protokolle des Verfassungsausschusses über die Grundrechte*, Wien 1912; E. WEINZIERL-FISCHER, *Die Abteilungsberatungen des Österreichischen Reichstages 1848/49 über die Grundrechte*, in *Bericht über den 4. österreichischen Historikertag 1956*, Wien 1957; *Verhandlungen des Österreichischen Reichstages nach der Stenographischen Aufnahme*, Wien 1848-49, Nachdruck Wien 1970.

[47] Vgl. oben, Anm. 19.

[48] W. BRAUNEDER, *Die Gesetzgebungsgeschichte der österreichischen Grundrechte*, S. 216.

rat am 2. Weihnachtsfeiertag 1848 seine Nichtteilnahme an der künftigen Beratung der Grundrechte im Reichstagsplenum. Ganz nach konstitutionellem Muster war für ihn im Falle der Nichtbeachtung seiner Bedenken «die Auflösung des Reichstag oder der Rücktritt des Ministeriums unvermeidlich». Ein Beheben dieser Spannung erhoffte sich der Ministerrat dadurch, daß er einen Abänderungsantrag zu den vorgeschlagenen Grundrechten vorbereiten ließ, und zwar nicht einmal als Regierungsvorlage, sondern als Initiativantrag des Abgeordneten Helfert. Das Plenum begann jedoch, die vom Verfassungsausschuß vorgeschlagenen Grundrechte zu beschließen.

So schöpfte der Reichstag bis zuletzt seine verfassungsrechtlichen Möglichkeiten aus. Dem standen allerdings die Befugnisse von Kaiser und Ministerrat gegenüber. So hatte der Reichstag keinen Einfluß auf die Ernennung und Abberufung der wechselnden Minister, beispielsweise auf die Bestellung des Fürsten Schwarzenberg zum Ministerpräsidenten. Auch blieb es dem Ministerrat unbenommen, einen eigenen Verfassungsentwurf zu erstellen, was ab etwa Jahresbeginn 1849 geschah, als er sehen mußte, es werde mit dem Reichstag in der Verfassungsfrage zu keiner Einigung kommen. Daher schlug der Ministerrat schließlich dem Kaiser vor, den Reichstag, konstitutionellem Vorgehen gemäß, aufzulösen – dies geschah zum 7. März 1849.

Konstitutionellem Muster, konkret der Verfassung 1848, hätte nun entsprochen, den aufgelösten durch einen neuen Reichstag zu ersetzen, also, Wahlen zum Reichstag aufgrund der bestehenden Wahlordnung auszuschreiben und durchzuführen. Dazu aber kam es nicht. Unter Bruch der Verfassung 1848 ersetzte diese der Kaiser durch eine ohne die vorgeschriebene Mitwirkung des Reichstags allein von ihm erlassene neue Verfassung, die Verfassung 1849.

c. Der unechte Konstitutionalismus

Die Verfassung 1849 schrieb abermals das System der konstitutionellen Monarchie fest, und zwar gegenüber der Verfassung 1848 sogar in ausgereifterer Form[49], so daß sie auch daher vorerst gute Aufnahme fand[50].

[49] F. Schlitter, *Versäumte Gelegenheiten – Die oktroyierte Verfassung vom 4. März 1849*, Wien 1920.

[50] M. von Stubenrauch, *Einige Worte über die Reichsverfassung für das Kaiserthum Oesterreich vom 4. März 1849*, in «Österreichische Zeitschrift für Rechts- und Staatswissenschaft», 2, 1849, insbes. S. 108 f. («im Wesentlichen allen gerechten Wünschen des

Der Verfassungsbruch freilich gab Grund zu einer Skepsis, vor allem auch das Wissen darum, daß zahlreiche Berater des Monarchen von der konstitutionellen Regierungsform abrieten, die ihre Stütze eigentlich nur in einer Mehrheit im Ministerrat besaß[51].

Die Staatstätigkeit spielte sich auch tatsächlich auf der Grundlage der Verfassung 1849 ab, insoferne war das Kaisertum Österreich formell ein Verfassungsstaat. Nicht nur wurden einzelne Bestimmungen der Verfassung zum Teil sogar unter ausdrücklichem Hinweis durch Gesetze vollzogen[52], sondern es wurden diese auch formell auf der Grundlage der Verfassung erlassen, nämlich unter Bezugnahme auf das interimistische Gesetzgebungsrecht des Kaisers gemäß § 120. Beispielsweise ergingen ausdrücklich «in Vollziehung der §§ 77-83 der Reichsverfassung über Einrathen Unseres Ministerrathes» in den Jahren 1849 und 1850 zahlreiche Landesverfassungen[53]. Sie zeigen zwar einerseits, daß an eine Ausführung der Verfassung 1849 vorerst durchaus gedacht war, andererseits aber auch, in welcher Weise dies geschehen konnte. Die Landtage waren nämlich durchaus nicht als Parlamente im Sinne eines weitestgehend allgemeinen und gleichen Wahlrechts konzipiert, sondern zufolge eines Kurienwahlrechts als neuständische Interessenvertretungen, und dies, wie ein Motivenbericht dazu zeigt[54], ganz bewußt. Dies erlaubte natürlich Rückschlüsse auf die künftige Zusammensetzung des Reichstags. Die Verfassungswirklichkeit bestimmte daher zwar ein Vollzug der konstitutionellen Verfassung 1849, aber in Hinblick auf das Regierungssystem nur ein unechter Konstitutionalismus. Neben Kaiser und Ministerrat fungierte, mangels eines Parlamentes, der Reichsrat nahezu als Ersatzparlament. Sein Statut von 1851 wurde ausdrücklich «in Ausführung der §§ 96 bis 98 der Reichsverfassung» sowie aufgrund der «§§ 87 und 120 der Reichsverfassung» erlassen, seine Stellung dieser gegenüber aber ausgeweitet und dadurch zum Ersatzparlament gemacht, daß er «in allen Fragen der Gesetzgebung gehört, und die Anhörung desselben in der Kundmachung der

Volkes zu entsprechen geeignet» sollte die Verfassung «mit dankbarer Anerkennung hingenommen werden»).

[51] W. BRAUNEDER, *Die Gesetzgebungsgeschichte der österreichischen Grundrechte*, S. 244 ff.

[52] *Ibidem*, S. 259 f.

[53] *RGBl*, 1/1850, 2/1850, 3/1850, 8/1850, 9/1850, 11/1850, 12/1850, 18/1850, 21/1850, 22/1850, 26/1850.

[54] *Beilage-Heft zum allgemeinen Reichs-Gesetz- und Regierungsblatte*, 1850, S. 3 ff., insbes. S. 8 f.

Gesetze erwähnt» werden mußte (§ 7). Der Reichsrat setzte sich aus dem Präsidenten, den Reichsräten und zeitlichen Teilnehmern zusammen, wobei letztere «aus allen Ständen und Theilen der Monarchie» beigezogen wurden[55], was ein neuständischen Charakter ermöglichte.

Mit dem Kaiser und dem von ihm ernannten Ministerrat sowie vor allem mit dem neuständisch zusammengesetzten Reichsrat als eines bloßen Beratungsorgans war eine Verfassungswirklichkeit geschaffen, die einer neuständischen Monarchie ähnlich war, aber doch nicht entsprach. Dies deshalb, weil das quasi-neuständische Organ, der Reichsrat, eben in Wahrheit kein Organ irgendwelcher Stände, sondern ein solches des Kaisers war. Zufolge der Abstützung auf Inhalt und gesetzgeberische Form der Verfassung 1849 sowie durch die Beiziehung von Ministerrat und Reichsrat, schließlich auch durch die Gesetzespublikation im Reichsgesetzblatt und in Landesgesetzblättern bestimmte die Verfassungswirklichkeit ein Absolutismus, wenngleich dieser Elemente wegen in neuer Art, eben ein sogenannter Neuabsolutismus.

Vor diesem Hintergrund fand schließlich ab 1851 die schon beschriebene Entwicklung[56] zu einer neuständischen Monarchie statt.

V. Das Regierungssystem der neuständischen Periode

1. *Die Verfassungskonzeption*

Die Grundlage des Verfassungssystems bildeten im wesentlichen die Verfassungsgrundsätze 1852[57] mit ihrer späten Ergänzung durch das Oktoberdiplom 1860[58], das schließlich durch die Reichsverfassung 1861[59] konkretisiert wurde. Dazu kamen weitere Gesetze wie etwa das Reichsratsstatut 1851 mit seinen Modifikationen[60] insbesondere durch die Schaf-

[55] *RGBl*, 92/1851, §§ 13 ff.; zur personellen Besetzung des Reichsrates vgl. F. Walter, *Die österreichische Zentralverwaltung*, Bd. III/1, Wien 1864, 1, S. 478, 558.

[56] Vgl. oben, Abschnitt III.2.

[57] *RGBl*, 4/1851.

[58] *RGBl*, 226/1860.

[59] *RGBl*, 20/1861.

[60] *RGBl*, 92/1851, 196/1851.

fung des Verstärkten Reichsrats 1860[61], 1861 auch das Staatsratsstatut[62]. Gegenüber der bisherigen Situation verschoben sich die Gewichte im Regierungssystem[63]. Die Regierung bildeten nun nicht mehr Kaiser und Ministerrat, sondern Kaiser und Reichsrat als Kronrat. Der Ministerrat wurde in «Ministerkonferenz» umbenannt und stellte bloß die Versammlung der einzelnen Minister als Spitzen der jeweiligen Verwaltungszweige dar, womit in Einklang stand, daß es auch keinen Ministerpräsidenten gab. Mangels anderer Organe, vor allem zufolge der noch ausstehenden Landtage wie eines Zentralorgans, war das Regierungssystem das eines Neuabsolutismus.

Die Verfassungsgrundsätze 1852[64] sahen die Errichtung von Landtagen für die einzelnen Länder als Landesvertretungen vor, wobei sowohl deren Bezeichnung wie auch jene der Länder nach historischen Vorbildern wechseln konnten, aber doch in der Sache die gleiche Struktur aufwiesen. Sie sollten neuständisch beschickte Interessenvertretungen sein, wobei die Beschickung seitens lokaler Gremien zu erfolgen hatte, nämlich entweder aus den drei unterschiedlichen Typen an Ortsgemeinden, den einfachen Ortsgemeinden sowie den beiden Stadtgemeindetypen, wie auch aus den neben ihnen zu errichtenden Gutsgebieten, einer Art Renaissance der Grundherrschaft[65]. Die Vertreter der Landgemeinden, der Stadtgemeinden und des Großgrundbesitzes der Gutsgebiete hätten sich in den entsprechenden Kurien der Landtage wiedergefunden. Diese neuständischen Landtage waren ausdrücklich nach dem Muster der altständischen Landtage des Vormärz, konkret der ständischen Verfassung für Tirol 1816 im neuständischen Sinne fortzuentwickeln[66] – ein typischer Gedankengang des Historischen Staatsrechts, das sich auch äußerlich in den schon erwähnten verschiedenartigen Bezeichnungen wie übrigens auch für die Stadtgemeinden niederschlug. Derartige Landtagsstatute lagen alsbald im

[61] *RGBl*, 56/1860.

[62] *RGBl*, 22/1861.

[63] W. BRAUNEDER, *Österreichische Verfassungsgeschichte*, S. 296 f.

[64] J. REDLICH, *Das österreichische Staats- und Reichsproblem*, Bd. 1, Leipzig 1920, S. 382 ff.

[65] W. BRAUNEDER, *Vom neo-ständischen Staatselement zum lokalen Verwaltungssprengel: Das österreichische Gutsgebiet*, in W. BRAUNEDER, *Studien*, Bd. 1, S. 141 ff.

[66] B. VON MEYER (ed), *Erlebnisse des Bernhard Ritter von Meyer I*, Wien - Pest 1875, S. 353.

Entwurf vor, ihre Verwirklichung verlangte jedoch vorerst nach einer Einrichtung der verschiedenen Gemeinden und der Gutsgebiete. Das entsprechende Gesetz dafür erging jedoch erst nach einigen Jahren als Gemeindegesetz 1859[67]. Da der staatliche Aufbau somit erst der Gemeindestruktur bedurfte, gab es vorerst überhaupt noch keine Aussage über das neuständische Zentralorgan für die Gesamtmonarchie. Von einem derartigen «Centralorgan» war jedoch in groben Umzügen schon 1852 die Rede gewesen[68]. Man dachte dabei naturgemäß an einen General- oder eher Ausschußlandtag als der einzigen Gestaltung, die sich systemkonform anbot: Wie die verschiedenen Gemeinden die jeweiligen Landtage, so hätten diese das Zentralorgan zu beschicken. Den Landtagen wie dem Zentralorgan wäre, nach dem Vorbild der vormärzlichen Landtage, kein Beschluß-, sondern nur ein Beratungsrecht des Monarchen als dem alleinigen Gesetzgeber zugestanden.

Der gesetzliche Aufbau der neuständischen Monarchie sah daher nach dem Erlaß des Gemeindegesetzes 1859 wie folgt aus: Im Sinne der Verfassungsgrundsätze 1852 stand die gesetzliche Grundlage für die Lokalstruktur mit dem Gemeindegesetz 1859 in Kraft, die Entwürfe für Landtagsstatute lagen vor, ausständig war noch der Entwurf für das Zentralorgan. In diese unvollkommene Situation brach der Krieg mit Sardinien-Piemont herein, dessen unglücklicher Ausgang zu einer Beschleunigung der Verfassungsentwicklung führte. Die Entwicklung[69] schlug sozusagen um, nicht der Aufbau von unten über die Errichtung von Gemeinden und Landtagen hin zum Zentralorgan konnte abgewartet werden, sondern es wurde sogleich, und zwar provisorisch, das Zentralorgan geschaffen. Dafür benützte man die vorhandene Institution des Reichsrats und schuf von ihm eine zweite Form, den Verstärkten Reichsrat durch die Hinzuziehung von Ländervertretern kraft Ernennung des Kaisers. In diesem Verstärkten Reichsrat[70] wurden die bisherigen 22 Reichsrats-Mitglieder von den 38 neuen Ländervertretern dominiert, als Ländervertreter fühlten sich übrigens auch die ungarischen Mitglieder, so daß insgesamt der Verstärkte Reichsrat überwiegend einem – zufolge der Ernennung bloß provisorischen – neuständischen Ausschußlandtag entsprach. Im Sinne der neuständischen Monarchie kam diesem Organ kein Beschlußrecht, auch

[67] *RGBl*, 158/1859.

[68] B. von Meyer, *Erlebnisse*, S. 355 f.

[69] W. Brauneder, *Österreichs Verfassungsentwicklung 1848-1918.*

[70] *RGBl*, 56/1860.

kein Initiativrecht zu, es fungierte lediglich als Beratungsorgan des Monarchen durch das Erstatten von Gutachten. Eine wichtige Kompetenzvermehrung fand im Juli 1860 statt, als dem Verstärkten Reichsrat das parlamentsmäßige Zustimmungsrecht in der Steuergesetzgebung zugesprochen wurde. Mit dem Oktoberdiplom 1860 wurde der formelle Schlußstein in das mit den Verfassungsgrundsätzen 1852 nur unvollkommen errichtete Gebäude gesetzt: Als Reichsrat schlechthin wurde der Verstärkte Reichsrat zum definitiven Zentralorgan gemacht, wobei die von den Landtagen zu entsendenden Mitglieder auf einhundert aufgestockt wurden, die auf die Länder «im Verhältnisse der Ausdehnung, Bevölkerung und Besteuerung» zu verteilen waren. Diesem neuen Reichsrat kam somit ganz überwiegend der Charakter eines Ausschußlandtages zu, er besaß so wie der Verstärkte Reichsrat nahezu ausschließlich eine beratende Funktion mit allerdings einem parlamentsähnlichen Beschlußrecht in bestimmten finanziellen Angelegenheiten.

Die Reichsverfassung 1861[71] konkretisierte das Staats- und Regierungssystem wie es schon bisher bestanden hatte, im Oktoberdiplom 1860 ergänzend grundgelegt worden war, veränderte es aber auch und baute es weiter aus. Veränderungen und Ausbau betrafen den neuen Reichsrat, der nunmehr parlamentsähnlich in zwei Kammern organisiert wurde, dem Herrenhaus und dem Abgeordnetenhaus, auch wurden seine Kompetenzen insoferne erweitert, als die bisherigen Anhörungs- zu Beschlußrechten verstärkt wurden. Funktional entsprach der Reichsrat damit einem konstitutionellen Parlament, von seiner Zusammensetzung her jedoch nicht, da das Abgeordnetenhaus nicht gewählt, sondern von den Landtagen beschickt wurde. Vom Blickwinkel eines Zweikammern-Parlaments besehen bestand der Reichsrat sozusagen aus zwei Ersten Kammern[72], nämlich aus dem Herrenhaus als einer Pairskammer und dem Abgeordnetenhaus als Ländervertretung, in der Form eines Ausschußlandtags. Die gesetzgebende Gewalt war so konzipiert, daß der Kaiser als Gesetzgeber fungierte, dabei allerdings in Gesamtstaatsangelegenheiten an die Mitwirkung des Reichsrats, in Landesangelegenheiten an die der Landtage gebunden war. Reichsrat wie Landtage waren in ihrer Tätigkeit strikt auf den Mon-

[71] Zum Folgenden W. BRAUNEDER, *Geschichte der Struktur*, S. 301 ff.; DERS., *Österreichische Verfassungsgeschichte*, S. 141 ff.; J. REDLICH, *Das österreichische Staats- und Reichsproblem*, S. 672 ff.; F. FELLNER, *Das Februarpatent von 1861. Entstehung und Bedeutung*, in «Mitteilungen des Instituts für österreichische Geschichtsforschung», 63, 1955, S. 549 ff.

[72] W. BRAUNEDER, *Austria's Bicameralism 1861-1873*.

archen ausgerichtet, nämlich jene ihm gegenüber als Reichsvertretung, diese als Landesvertretung; signifikant für diese Ausrichtung ist etwa der Umstand, daß die Landtage untereinander nicht in Verkehr treten durften. Die Bindung des Kaisers in der Gesetzgebung wich allerdings vom neuständischen Modell ab und näherte sich dem konstitutionellem System.

Stark verändert wurden schon 1860 die Regierungsorgane[73]. Neben die Ministerkonferenz, ab 1861 den Ministerrat, traten Organe ganz unterschiedlicher Natur, nämlich teils mit umfassenden Kompetenzen für die Gesamtmonarchie wie Ministerpräsident, Polizei-, Außen-, Kriegs- und Handelsminister, teils nur mit solchen für entweder Cisleithanien wie der Staatsminister oder Ungarn wie der ungarische Hofkanzler beziehungsweise Kroatien-Slawonien wie der Präsident des kroatisch-slawonischen Hofdikasteriums, von denen einige gar keine Beschlußrechte besaßen wie etwa der gesamtstaatliche Handelsminister. In Hinblick auf diese Organe bestand Kaiser Franz Joseph auf seinem «Recht der ganz freien Wahl», auch trug er ihnen auf, den nunmehrigen Verfassungszustand gegen jede Veränderung zu schützen, «sei es durch Drängen des Reichsrates oder der Landtage, sei es durch revolutionäre Versuche der Massen»[74]. Mit den vorerwähnten Organen und ihren Kompetenzen, dem Fehlen etwa von Grundrechten, Gewaltenteilung, Garantie der richterlichen Unabhängigkeit und Ministerverantwortlichkeit blieb das System der neuständischen Monarchie unangetastet und sollte auch nach den klaren Äußerungen des Kaisers nicht weiterentwickelt werden. Dazu kam noch, daß an die Stelle des alten Reichsrats der neugegründete Staatsrat sowie als Kronrat wie aber auch als Beratungsorgan des Ministerrates trat – mit ihm als einem parlamentsunabhängigen höchsten Organ blieb also ein weiteres Element der neuständischen Monarchie erhalten[75]. Das Historische Staatsrecht hatte seinen Höhepunkt erreicht: wie ausdrücklich im Oktoberdiplom 1860 erwähnt, im Reichsrat und eigentlich mehr noch in den Regierungsorganen. Die Ablehnung des Konstitutionalismus konnte kaum augenfälliger sein.

[73] H. RUMPLER, *Ministerrat und Ministerratsprotokolle 1848 bis 1867. Behördengeschichtliche und aktenkundliche Analyse*, in *Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848-1867*, Einleitungsband, Wien 1970, S. 60 f.; W. BRAUNEDER, *Österreichs Verfassungsentwicklung*; E. BERNATZIK, *Die österreichischen Verfassungsgesetze mit Erläuterungen*, S. 228 f.

[74] H. RUMPLER, *Ministerrat und Ministerratsprotokolle*, S. 64; J. REDLICH, *Das österreichische Staats- und Reichsproblem*, S. 808.

[75] Vgl. oben, Anm. 39.

2. *Die politische Praxis*

Mit der Etablierung des Verstärkten Reichsrats im Frühjahr 1860 und sodann durch den neugestalteten Reichsrat aufgrund der Reichsverfassung 1861 als das bisher fehlende Zentralorgan bildeten deren Aktivitäten ab 1860, mehr noch ab 1861 entscheidende Zäsuren in der Praxis der neuständisch konzipierten Monarchie.

a. Die neuabsolutistische Phase

Bis zum Ende des Fehlens des erwähnten Zentralorgans wie auch der Landtage, also bis 1860, bestimmte die politische Praxis der schon erwähnte Neuabsolutismus[76].

Der Ministerrat beziehungweise die nachfolgende Ministerkonferenz erarbeitete die erwähnten Entwürfe für die Landtage wie für die Gemeindeordnung und konzipierte damit den Ausbau des neuständischen Elements, welche allerdings der Reichsrat wesentlich verzögerte. Erfolg hingegen war dem Ministerrat beziehungsweise der Ministerkonferenz mit dem Aufbau einer Verwaltungs- und Gerichtsstruktur im Sinne eines modernen Staates beschieden[77]. Der dadurch bewirkte Zugriff des Staates auf seine Staatsbürger verstärkte den Eindruck absoluter Staatsmacht.

b. Die provisorische neuständische Phase 1860

Mit dem Verstärkten Reichsrat trat dem Monarchen erstmals ein nahezu von Eigeninteressen bestimmtes Organ gegenüber, wenngleich als ernanntes Provisorium. Im Zuge seiner zwar nur beratend-gutachtenden Tätigkeit in Finanzangelegenheiten ergriff der Verstärkte Reichsrat die Möglichkeit, sich behutsam über die Verfassungsfrage zu äußern[78]. Ein Gutachten über die allgemeine Finanzlage legte er gerade wegen der darüber unterschiedlichen Schlußäußerungen in zwei Varianten vor, nämlich in der eines Majoritätsgutachtens und eines Minoritätsgutachtens. Ersteres vertrat den Standpunkt der Realisierung und des Ausbaues der neuständischen Monarchie im Sinne der Verfassungsgrundsätze 1852 unter Einhaltung des

[76] Vgl. oben, Abschnitt V.1.

[77] Vgl. Beschreibung bei M. von Stubenrauch, *Tabellarische Darstellung des Organismus der österreichischen Staatsverwaltung*, Wien 1855.

[78] *Verhandlungen des österreichischen verstärkten Reichsrates 1860*, Wien 1860, Nachdruck Wien 1972, Bd. 1, S. 716; Bd. 2, S. 122, 295; das Folgende, Bd. 2, S. 37 ff., S. 41 ff.

Historischen Staatsrechts, während dieses, allerdings sehr verklausuliert, eine konstitutionelle Monarchie empfahl. In der voraufgegangenen Verfassungsdiskussion waren die Standpunkte deutlich zutagegetreten, und zwar unter ausdrücklichem Hinweis auf das *Staatslexikon* von Rotteck-Welcker[79]. Einen Druck zur Konstitutionalisierung oder eine konstitutionelle politische Praxis gab es allerdings nicht.

c. Die neuständische Phase

Mit der Realisierung der Reichsverfassung 1861, vor allem mit der Wahl der Landtage, durch deren Beschickung des Abgeordnetenhauses des Reichsrats sowie der Bildung von dessen Herrenhaus war das seit 1852 fehlende, definitive Zentralorgan geschaffen[80]. Wie erwähnt, entsprach diese Struktur einem Zweikammern-Parlament, was eine Kritik am «parlamentarischen Charakter» des Reichsrats auch tatsächlich hervorrief. Diese Kritik wie auch die Warnung des Kaisers erwiesen sich als berechtigt. Im Reichsrat wie in den Landtagen entfaltete sich ein parlamentarisches Leben, welches nahezu an jenes von 1848-1849 erinnert[81]. Allerdings schränkte die Regierung die Gesetzgebungstätigkeit[82] des Reichsrates nicht nur durch eigene Regierungsvorlagen ein, sondern auch insoferne, als es dem Reichsrat kein Gesetzgebungsmonopol zubilligte, und zwar dadurch, daß bestimmte Materien nicht in der Form eines Gesetzes, sondern in der von Patenten allein durch den Kaiser geregelt wurden wie etwa das Verhältnis des Staates zu den evangelischen Kirchen im sogenannten Protestantenpatent 1861[83]. Deutlich trat diese Tendenz schließlich 1865 zutage. Die sogenannte Sistierung des Grundgesetzes über die Reichsvertretung, also die zeitweise Nichtanwendung der Gesetzesgrundlage für die Tätigkeit des Reichsrats, und damit die Suspendierung des Reichsrats selbst sollte eine Verfassungsgesetzgebung ohne Reichsrat ermöglichen, um das verfassungsrechtliche Verhältnis Ungarns in der Gesamtmonarchie neu zu bestimmen. Tatsächlich vereinbarte der Monarch als durch die Pragmatische Sanktion bestimmte König von Ungarn mit diesem Land eine neue Verfassungssituation für Ungarn durch die Wiederherstellung der Verfassung

79 *Ibidem*, Bd. 2, S. 156, S. 295.

80 W. BRAUNEDER, *Die Entstehung des Parlamentarismus 1861/67 und seine Weiterentwicklung*, S. 97 ff.

81 Vgl. oben, Abschnitt IV.2.a.

82 W. BRAUNEDER, *Der Beitrag*, S. 64 f.

83 *RGBl*, 41/1861.

1848 bei einigen Beschränkungen zum Zwecke der Aufrechterhaltung der Gesamtmonarchie, womit sich diese, wenngleich vorerst gerade für Cisleithanien nicht so ganz ersichtlich, in eine Realunion der beiden Staaten Ungarn und Cisleithanien verwandelte. Die Grundbedingungen für die Herstellung dieses Zustandes, nämlich durch das vorerst alleinige Agieren des Monarchen, hatte die politische Praxis der neuständischen Monarchie mit ihrer Dominanz des Monarchen und seiner Organe gerade in Verfassungsfragen sehr wesentlich ermöglicht. Dazu kommt, daß die cisleithanische Regierung vorerst keine Änderung dieses Regierungssystems ins Auge faßte. Beispielsweise hatte sich Staatsminister Schmerling 1861 strikt gegen die Ministerverantwortlichkeit ausgesprochen[84].

VI. Die zweite konstitutionelle Periode

Mit dem Ausgleich 1867 schied Ungarn als eigener Staat mit eigener Verfassung aus dem Gesamtstaat aus, dieser beschränkte sich nun auf Cisleithanien, das, wie oben erwähnt[85], mit seiner Verfassung 1867 nach dem Vorbild der Verfassung 1849 als konstitutionelle Monarchie eingerichtet wurde.

1. *Das Regierungssystem*

Das Staatsgrundgesetz über die Regierungs- und Vollzugsgewalt teilte, seinem Titel entsprechend, die Regierungsfunktion[86] dem Kaiser und dem von ihm einzusetzenden und abzuberufenden Ministerrat zu, die übrige Exekutive hatte eine letztlich dem Kaiser untergeordnete Verwaltungshierarchie zu besorgen, wobei die Bezeichnung «Statthalter» für die Verwaltungschefs größerer Länder zum Ausdruck brachte, daß sie wie die gesamte Verwaltung überhaupt als Beauftragte des Kaisers zu betrachten waren. Die politische Ministerverantwortlichkeit gegenüber dem Parlament führte, so von diesem durch Mißtrauensantrag wahrgenommen, nicht automatisch zur Absetzung des Ministerrates beziehungsweise des Ministers. Die rechtliche Ministerverantwortlichkeit konnte das Parlament vor

[84] H. Rumpler, *Ministerrat und Ministerratsprotokolle*, S. 66 ff.

[85] Vgl. oben, Abschnitt II.2.

[86] W. Brauneder, *Österreichische Verfassungsgeschichte*, S. 301 ff.; ders., *Das Regierungssystem bis 1918*, in H. Schambeck (ed), *Österreichs Parlamentarismus. Werden und System*, Berlin 1986, S. 169 ff.

dem Staatsgerichtshof geltend machen, doch wurde dieses Instrument praktisch nicht effektiv. In der Gesetzgebung kam dem Kaiser ein absolutes Veto zu, das Recht zur Auflösung des Abgeordnetenhauses und vor allem auch ein Notverordnungsrecht im Falle der Notwendigkeit einer Regelung zu einer Zeit, in der das Parlament nicht versammelt werden konnte. Alle diese Instrumente gaben Kaiser und Ministerrat eine überaus starke Stellung im Verfassungsgefüge. Dazu trug letztendlich auch bei, daß der Staatsrat, da mit dem konstitutionellen System unvereinbar, 1868 abgeschafft wurde[87], denn die Regierung war nun nicht mehr gehalten, sich mit dessen gutächtlichen Äußerungen auseinanderzusetzen.

Das Parlament, der Reichsrat, wurde 1867 unverändert aus der bisherigen Verfassungssituation übernommen, bildete somit dadurch, daß das Abgeordnetenhaus entgegen seiner Bezeichnung weiterhin nicht gewählt wurde und sich so wie die Landtage neuständisch zusammensetzte, ein ganz auffallendes Relikt der neuständischen Monarchie. Es war daher schlechthin das Anliegen und auch der Hauptinhalt der weiteren Verfassungsentwicklung, das Abgeordnetenhaus aus einer möglichst breiten Wahl hervorgehen zu lassen. Nach Einführung der Wahl 1873 mit einem Kurien- und Zensuswahlrecht kam es, nach mehreren Ausweitungen des Wahlrechtes durch Herabsenken des Zensus, 1907 zur Einführung des allgemein-gleichen Männerwahlrechtes. In der Gesetzgebung führte allerdings kaum ein Weg am Parlament vorbei, denn sein Gesetzgebungsbeschluß konnte nicht umgangen werden. Bemerkt sei auch, daß die Verfassung dem Abgeordnetenhaus einen gewissen Vorrang einräumte, insbesondere dadurch, daß in Budgetangelegenheiten seine Beschlußfassung maßgeblich war.

2. *Die politische Praxis*

Das verfassungsrechtlich vorgezeichnete Gewicht des Kaisers und seines Ministerrates, kurz: der Regierung, konnte diese nicht bloß behaupten, sondern eher noch ausbauen. Die Minister blieben solche des Kaisers, wie dies Ministerpräsident Beck 1907 festgehalten hatte[88]. In ähnlicher Weise sprach sich Otto Steinwender, der deutschnationale Reichsratsabgeordnete, gegen eine Parteienregierung aus[89]. Zur Stärkung der Regierung trug nicht unwesentlich auch die Realunion dadurch bei, daß deren exekutive Spit-

[87] *RGBl*, 60, 1868.

[88] B. Skottsberg, *Der österreichische Parlamentarismus*, Göteborg 1940, S. 107 f.

[89] L. Höbelt, *Kornblume und Kaiseradler*, Wien 1993.

ze, die k.u.k. Minister, praktisch keinem Parlament verantwortlich waren, ähnlich auch nicht der Gemeinsame Ministerrat als das verfassungsrechtlich nirgends vorgesehene Regierungsorgan für die Gesamtmonarchie bestehend aus den eben erwähnten Ministern, den beiden Ministerpräsidenten und allenfalls auch den beiden Landesverteidigungsministern Ungarns und Cisleithaniens. Vor allem aber war es die verfassungswidrige Handhabung des Notverordnungsrechtes, welches sehr wesentlich zur Dominanz der Regierung beitrug[90]. Es kam in der Regel nicht deshalb zur Anwendung, weil das Parlament nicht versammelt werden konnte, sondern ganz im Gegenteil dann, wenn es zwar versammelt, aber durch Obstruktion nicht handlungsfähig war. Gerade das versammelte, nicht das nicht einberufbare Parlament führte so zur Anwendung des Notverordnungsrechtes, und zwar meist dadurch, daß das Parlament – konkreter das Abgeordnetenhaus – in solchen Situationen aufgelöst wurde. Dies ermöglichte es der Regierung zeitweise sogar jahrelang ohne Parlament zu regieren und als Gesetzgeber zu fungieren[91]! Signifikant für den Einfluß der Regierung auf das Parlament sind übrigens architektonische Details am Parlamentsgebäude zu Wien, nämlich dessen Ausschmückung in vielfältiger Weise mit dem Hauswappen der Habsburger-Dynastie.

Das Parlament konnte allerdings in der Praxis seinen Stellenwert ausbauen. In den Thronreden[92] des Kaisers ist eine Entwicklung von der Reichsvertretung dem Monarchen gegenüber zur umfassenden Volksvertretung ablesbar, auch fungierte es neben dem Ministerrat sehr wohl als eine Art Motor der Gesetzgebung[93]. Dem stand aber eine eminente Schwäche gegenüber, und zwar durch die fortlaufende Zersplitterung in immer mehr Parteien[94]. Weltanschauliche Richtungen spalteten sich in solche verschie-

[90] G. HASIBA, *Das Notverordnungsrecht in Österreich (1848-1917). Notwendigkeit und Mißbrauch eines «Staatserhaltenden Instrumentes»* (Studien zur Geschichte der österreichisch-ungarischen Monarchie, XXII), Wien 1985.

[91] So ergingen etwa die Teilnovellen zum *Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuch* (*RGBl*, 276/1914, 208/1915, 69/1916) während einer über dreijährigen Periode, in der der Reichsrat nicht versammelt war.

[92] A. BEZECNY (ed), *Die Thronreden Sr. Majestät des Kaisers Franz Josef I. bei der feierlichen Eröffnung und Schließung des österreichischen Reichsrates*, Wien 1908; W. BRAUNEDER, *Österreichische Verfassungsgeschichte*, S. 183.

[93] Am Beispiel der Verfassungsfortbildung W. BRAUNEDER, *Der Beitrag*, S. 64 ff.

[94] Übersicht bei O. KNAUER, *Das österreichische Parlament von 1848-1966*, Wien 1969, S. 19 f.; K. BERCHTOLD, *Österreichische Parteiprogramme 1868-1966*, Wien 1967; zu einzelnen Parteien: L. BRÜGEL, *Geschichte der Sozialdemokratie*, Wien 1922 ff.; D. HARRINGTON-

dener Nationalitäten beziehungsweise diese in verschiedene weltanschauliche Richtungen. Nach der Reichsratswahl im Jahre 1911 gab es 36 Klubs, die zum Teil mehrere Parteien umfaßten! Einen direkten Einfluß auf die Zusammensetzung des Ministerrats konnte das Parlament auf diese Weise nicht erreichen, dieser jedoch nicht unschwer seine Toleranz durch eine Parlamentsmehrheit. Bestenfalls erzielte das Parlament einen Einfluß auf, nicht aber einen solchen durch die Regierung! Zu einer Parlamentarisierung zufolge einer parlamentarischen Praxis wie im Königreich Italien kam es daher in Österreich/Cisleithanien aus allen diesen Gründen nicht.

VII. Zusammenfassung

In allen drei Perioden der Verfassungsentwicklung in Österreich/Cisleithanien von 1848 bis 1918 ist eine starke, zum Teil sogar überaus starke Dominanz der Exekutive zufolge ihrer Unabhängigkeit gegenüber dem Parlament festzustellen. Die reale Regierungsgewalt des Kaisers leistete sogar hinhaltenden, wenngleich letztlich erfolglosen Widerstand selbst gegen eine Konstitutionalisierung. Als die konstitutionelle Monarchie 1867 wieder, und zwar auf Dauer eingeführt wurde, war sie mit den Relikten aus der Zeit der neuständischen Monarchie behaftet: Dazu zählte das Zweikammern-System, vorerst die fehlende und lange Zeit hindurch die nur sehr beschränkte Wahl zum Abgeordnetenhaus, vor allem das Notverordnungsrecht mit besonders seiner verfassungswidrigen Anwendung.

Eine parlamentarische Praxis analog etwa zur Entwicklung im Königreich Italien verhinderte die Parteienzersplitterung im Abgeordnetenhaus, die höchstens eine Toleranz des Ministerrats, aber keine Einigung auf die Bildung eines solchen erlaubte. Eine Parlamentarisierung im formellen Wege konnte durch die Dominanz der Exekutive, vor allem das Vetorecht des Kaisers wie auch den Widerstand der Minister nicht eintreten. Anders als im deutschen Kaiserreich noch im Oktober 1918 vollzog Österreich nicht den Wandel zur Regierungsform der parlamentarischen Monarchie. Die in Österreich Mitte Oktober 1918 vom Kaiser proklamierte Verfassungsreform hätte mit einer Umwandlung Cisleithaniens in einen Bundesstaat die Staats-, nicht aber die Regierungsform betroffen.

Müller, *Der Fortschrittsklub im Abgeordnetenhaus des österreichischen Reichsrates 1873-1910*, Wien u.a. 1972; L. Höbelt, *Kornblume und Kaiseradler.*

Il Parlamento e la forma di governo parlamentare nel periodo statutario

di *Stefano Merlini*

I.

Le vicende del Parlamento italiano durante la vigenza dello Statuto albertino risultano meglio comprensibili se si tengono presenti i caratteri propri dello Statuto e le modalità con le quali fu costituito il primo Parlamento subalpino, dopo l'elezione della Camera dei deputati del 17 aprile 1848.

Lo Statuto, anzitutto, era ben lontano dal disegnare una forma di governo fondata sulla centralità del Parlamento. Le discussioni che si ebbero nel 'Consiglio di Conferenza' prima della concessione dello Statuto, dimostrano come le opinioni più liberali della classe dirigente piemontese, rappresentate in Consiglio dal conte Borelli, ministro degli Interni e più autorevole fra i ministri, fossero ancorate ad un costituzionalismo che vedeva nella Costituzione francese del 1830 il massimo della possibile 'evoluzione' di quell'unica forma di governo ragionevolmente possibile: la monarchia costituzionale. Cesare Balbo e Pellegrino Rossi erano stati in Italia, come ci ha ricordato Carlo Ghisalberti, i due più influenti teorici di una trasformazione dello stato dal modello della monarchia pura al modello teorizzato in Francia da Benjamin Constant ed in Inghilterra da Henry Brougham: la forma di governo 'mista', nella quale il principio monarchico, quello aristocratico e quello democratico-rappresentativo potevano convivere, fondendo insieme le reciproche virtù (F. Luciani).

La lettura liberale-moderata della carta costituzionale francese del 1830 fu, dunque, quella che, alla fine, fu recepita nello Statuto. Tuttavia, quella interpretazione 'aperta', se non avanzata, della monarchia costituzionale, si fondava su alcune palesi contraddizioni interne alla forma di governo realizzatasi con lo Statuto, e quelle contraddizioni si sarebbero aggravate progressivamente nel tempo, fino a dar luogo a due interpretazioni dello Statuto radicalmente divergenti.

Il testo, formalmente riveduto dall'autore, mantiene la sua natura orale.

Da un lato, infatti, lo Statuto albertino aveva recepito con piena coscienza e lucidità alcuni passi in avanti della Costituzione orleanista: il temperamento, anzitutto, del principio aristocratico, dato che il Senato, anche se non elettivo, avrebbe dovuto riflettere, in base alle 21 categorie di eleggibili di cui all'art. 33, non tanto la nobiltà di sangue, quanto l'aristocrazia degli alti funzionari dello Stato e delle più elevate categorie della società. Di più, il potere legislativo, affidato alle due camere, non soffriva più di quelle gravi limitazioni, relative all'iniziativa delle leggi, che erano proprie della Carta francese del 1814, poiché l'art. 10 dello Statuto attribuiva «la proposizione delle leggi» non solo al re ma anche a ciascuna delle camere.

È vero, però, che, in quanto appartenente al *genus* delle monarchie costituzionali, lo Statuto albertino non prevedeva quel principio di rigorosa separazione dei poteri che era stato, non a caso, coerentemente sviluppato nella forma di governo americana, nella quale il Presidente non era, per la prima volta nella storia, un «capo dello Stato» in senso proprio (G.U. Rescigno). Attraverso il potere di proporre le leggi e di sanzionarle, il re partecipava, invece, nella forma di governo statutaria, all'esercizio del potere legislativo, come sottolinearono, poi, senza eccezioni quasi tutti i costituzionalisti del secolo scorso. Inoltre, l'art. 9 dello Statuto attribuiva al re non solo il potere di legittimare l'esercizio del potere legislativo («... il re convoca in ogni anno le due camere e può prorogarne le sessioni ...»), ma anche quello di sospenderlo attraverso il potere di scioglimento della Camera dei deputati.

Di più, la separazione dei poteri era solo embrionale anche rispetto al potere giudiziario: definito, non a caso, «ordine», e non potere, e destinato ad «amministrare» una giustizia che «emanava» dallo stesso sovrano.

Inoltre, dalle norme che lo Statuto dedicava all'organizzazione delle camere emergeva, con sufficiente chiarezza, la recezione estremamente limitata con la quale la Costituzione albertina aveva accolto le sollecitazioni liberali-moderate di Balbo e Rossi, che erano sì favorevoli ad una forma di governo monarchico-costituzionale, ma a condizione che questa si coniugasse allo sviluppo del principio rappresentativo.

Nello Statuto il principio rappresentativo era, è vero, riconosciuto ed anzi costituzionalmente legittimato, ma ciò avveniva in un ambito che era quello limitato all'ordinamento interno del Parlamento attraverso le norme che tutelavano direttamente le camere in quanto organi politici.

Così, l'art. 60 attribuiva ad ognuna delle due camere la competenza a giudicare i titoli di ammissione dei propri membri. Potere di grande rilievo, si può notare, in un sistema che non garantiva una vera indipendenza

del potere giudiziario. Ancora, l'art. 51 riconosceva la natura sovrana, e perciò insindacabile del procedimento di formazione della volontà parlamentare, con la norma per la quale i senatori ed i deputati non erano sindacabili per i voti dati e per le opinioni espresse nelle camere.

A questo proposito, si deve invece sottolineare la limitatezza dell'altra tradizionale garanzia parlamentare: quella relativa all'immunità dei deputati. Qui, il principio aristocratico risultava posto in una posizione di assoluto privilegio rispetto a quello rappresentativo. Mentre i senatori non potevano venire arrestati, fuori del caso di flagrante delitto, se non in forza di un ordine del Senato, che era il solo competente per giudicare dei reati imputati ai suoi membri (art. 37 dello Statuto), i deputati invece, risultavano soggetti alla giurisdizione ordinaria con la sola garanzia del consenso necessario della camera in ordine alle limitazioni della loro libertà personale, ma solo nel tempo della sessione. È noto, del resto, che proprio quest'ultima, insufficiente, forma di tutela costituirà un serio problema nello sviluppo dell'esperienza statutaria.

Ancora, strettamente attinenti alla misura con la quale lo Statuto accoglieva e sviluppava il principio della democrazia rappresentativa erano altre due norme. La prima (art. 41) stabiliva che i deputati, rappresentando la nazione in generale e non i loro collegi elettorali, non potevano essere oggetto di nessun mandato imperativo; principio, quest'ultimo, accolto in tutte le costituzioni liberali, anche successive allo Statuto, ma che assumeva, in quella carta, un significato del tutto particolare per la voluta assenza di norme volte a tutelare la libertà di associazione in generale e, in particolare, la libertà di associazione in partiti politici. L'assenza di partiti ed il divieto del mandato imperativo non erano, però, indicativi della volontà di attribuire ai singoli deputati una quota frazionaria della sovranità. Questa sembrava essere, invece, propria delle singole camere, dato che (come riconosce, oggi, l'art. 71 della Costituzione) neppure l'iniziativa legislativa spettava ai singoli membri del Parlamento essendo attribuita dall'art. 10, oltreché al re, a «ciascuna delle camere». In questo quadro, la stessa norma che imponeva la prevalenza dello scrutinio segreto «per la votazione del complesso di una legge ...» (art. 63), era, evidentemente, posta, più che a tutela della libertà di coscienza dei singoli parlamentari, ad impedire qualsiasi forma di responsabilità politica di essi di fronte ai propri elettori.

Lo Statuto accoglieva, dunque, il principio della rappresentanza politica, ma esercitava anche un fortissimo condizionamento della stessa al fine di evitare qualsiasi forma di stabile aggregazione degli interessi rappresentati dai parlamentari. In altri termini, lo Statuto, nel momento in cui riconosceva la rappresentanza politica, cercava di 'funzionalizzarla', condizio-

nandola al necessario perseguimento, da parte dei parlamentari, del solo interesse generale della nazione. Come suggeriva, del resto, letteralmente, il già citato art. 41.

In base a questa impostazione, dunque, la volontà del Parlamento, in quanto potere dello Stato, non poteva mai identificarsi né con la volontà di una parte delle camere, né con gli interessi di una frazione o di una parte delle stesse: così come non poteva identificarsi con gli interessi di una frazione o di una parte della società, neppure se questa parte, elevatasi politicamente a partito, si identificasse con la maggioranza parlamentare.

Questa idea limitata della rappresentanza politica non appariva, d'altra parte, smentita dall'art. 54 dello Statuto, per il quale le deliberazioni delle due camere dovevano essere prese «... alla maggiorità dei voti». In base a quanto ho detto sopra, nella concezione statutaria il principio di maggioranza finiva per essere una norma di mera procedura, che doveva essere applicata alle singole decisioni, ma che escludeva qualsiasi riconoscimento, o favore, per la permanenza, o per la stabilità, di una maggioranza parlamentare. L'ostilità dello Statuto alla formazione di maggioranze parlamentari omogenee e stabili emergeva, d'altra parte, anche da ulteriori norme, quali il già ricordato art. 63, che, prescrivendo lo scrutinio segreto per la votazione finale di una legge, favoriva non soltanto la già osservata irresponsabilità dei deputati di fronte ai loro elettori, ma anche l'irresponsabilità degli stessi nei confronti di una maggioranza, o minoranza, parlamentare comunque conformata.

È del tutto evidente che questo disegno era ad un tempo arretrato ed astratto perché si poneva irrimediabilmente in contrasto con la prevista elettività dei deputati di una delle due camere, deputati «... scelti dai collegi elettorali, conformemente alla legge ...» (art. 39 dello Statuto). Infatti il rapporto fra il deputato eletto ed i suoi elettori all'interno di un singolo collegio non poteva che incoraggiare, come ha dimostrato Romanelli, processi di unificazione territoriale e sociale, tali da portare ad una «emancipazione del politico» dalle vecchie pratiche precedenti (R. Romanelli). Dall'entrata in vigore dello Statuto fu, di conseguenza, inevitabile che la rappresentanza politica fosse interpretata, da subito, da parte dei deputati, come rappresentanza di interessi 'particolari', che divenivano politica attraverso quel processo di valutazione «di parte» dell'interesse generale della nazione, che condurrà, progressivamente, alla nascita dei partiti politici; in altri termini di interessi che potevano qualificarsi come 'politici' proprio in quanto essi erano ritenuti coincidenti con l'interesse

nazionale e ciò attraverso quella particolare valutazione di quest'ultimo che era data da un singolo deputato in unione ed in rapporto con altri parlamentari ugualmente orientati.

II.

Questo modo di intendere la rappresentanza nelle camere elettive si era già consolidato in Francia ed in Gran Bretagna nel decennio precedente alla concessione dello Statuto albertino. In questi due paesi, anzi, la maggioranza parlamentare aveva acquisito, già alla fine degli anni Trenta, un'autonomia costituzionale propria. Al dato puramente politico della tendenza della maggioranza parlamentare ad aggregarsi e a divenire stabile, aveva corrisposto, infatti, la nascita di un dato costituzionale: il costituirsi di governi che erano politicamente omogenei perché il Governo, o *cabinet* che dir si voglia, era considerato «... a committe of the legislative body, selected to be the executive body ...» (W. Bagehot). La derivazione dell'esecutivo dal potere legislativo, la sua indispensabile omogeneità politica, la sua necessaria responsabilità politica di fronte alla camera elettiva, erano divenuti caratteri necessari di ogni costituzione liberale realmente fondata sul principio rappresentativo. Dunque, e singolarmente, questi principi avevano finito per divenire in gran parte vigenti anche nella Costituzione di Luigi Filippo, benché essa appartenesse al *genus* delle monarchie costituzionali, come fu osservato da Pellegrino Rossi.

Nella storia costituzionale italiana, invece, questo libero dispiegarsi del principio della rappresentanza politica fu reso oltremodo difficile non soltanto dalla presenza di quelle norme costituzionali che ho appena ricordato e che apparivano volte a limitarlo e ad impedirlo, ma anche dall'ingombrante presenza di una 'prerogativa regia' l'interpretazione della quale sembrò seguire un percorso quasi inverso a quello seguito in Gran Bretagna ed in parte anche in Francia. Mentre in quei paesi la consuetudine aveva operato come norma di interpretazione delle prerogative costituzionali della Corona, riducendole ed adeguandole alla nascente forma di governo parlamentare, in Piemonte, prima, ed in Italia, poi, i poteri di prerogativa del re furono, invece, considerati sempre sostanzialmente in vigore, anche se essi furono raramente utilizzati in positivo e furono ritenuti vigenti, dalla Corona, come veri e propri 'poteri di riserva', l'uso dei quali era considerato legittimo solo in situazioni eccezionali.

Tuttavia, malgrado il ricorso non frequente alla utilizzazione dei poteri di prerogativa, la presenza incombente di tali poteri conformò la forma di

governo statutaria in una direzione del tutto peculiare rispetto alle forme di governo di tipo parlamentare ad essa contemporanee ed il parlamentarismo statutario fu, da subito, contrassegnato da una sostanziale debolezza propria delle forme di espressione parlamentare della rappresentanza politica.

Come ho già accennato, i regolamenti parlamentari avrebbero dovuto essere la sede naturale nella quale le camere avrebbero potuto sviluppare autonomamente la propria concezione della rappresentanza politica: compito che si presentava ricco di potenzialità soprattutto, ed ovviamente, per la camera elettiva. Verso questa direzione spingeva infatti, come al solito, l'esempio dei paesi più avanzati nell'esperienza delle costituzioni liberali. È del tutto ovvio, dunque, che i regolamenti parlamentari francesi e britannici rappresentassero, sin dalle prime sedute del Parlamento subalpino, il modello al quale guardava la nuova Camera dei deputati.

Il consueto richiamo alle esperienze europee si presentava, però, assai problematico, anche nel più limitato terreno dei regolamenti parlamentari. In Inghilterra, l'esistenza di una costituzione fondata sulla consuetudine aveva condotto in maniera del tutto naturale a far sì che gli Standing Orders parlamentari divenissero la sede della maggior parte delle norme che fondavano la forma di governo parlamentare. Il rapporto fiduciario fra il Governo ed il Parlamento; la nascita dei gruppi parlamentari e la particolare disciplina di gruppo; il rapporto fra maggioranza e minoranza nella discussione parlamentare del discorso della Corona, sono tutti esempi dell'essenziale contributo del Parlamento alla concreta definizione di quella forma di governo che fu poi chiamata, e non a caso, il 'modello di Westminster'.

In Piemonte, invece, si era in presenza di una costituzione scritta, anche se flessibile, che, senz'altro breve e sommaria nella definizione dei diritti dei cittadini, risultava molto dettagliata nelle norme dedicate alle due camere. D'altra parte, la fragilità della nascente esperienza parlamentare non poteva neppure consentire, come in Francia, che si affermassero consuetudini anche *contra constitutionem*, le quali venivano legittimate comunque dalla forza e dal prestigio dell'istituzione parlamentare.

Le aspettative dei deputati piemontesi, riuniti per approvare il nuovo regolamento della camera l'8 maggio del 1848, non potevano, perciò, essere eccessive. In primo luogo, infatti, trattandosi della prima riunione della Camera, il regolamento era stato elaborato dal governo di Cesare Balbo, anche se come 'regolamento provvisorio', che doveva consentire da subito l'esercizio delle funzioni delle due camere. Ora, che il governo

Balbo fosse orientato in senso filo-parlamentare, in una misura probabilmente assai maggiore di quella propria dei *framers* dello Statuto, è cosa nota e, del resto, dimostrata dalla disponibilità enunciata da quel governo a dimettersi se avesse incontrato nei suoi rapporti futuri con il Parlamento l'ostilità di questo. È del tutto evidente, però, che da un governo di derivazione strettamente regia non ci si poteva attendere la formulazione di un regolamento che interpretasse in un senso estensivo, rispetto alle penetranti norme statutarie, sia il principio della rappresentanza politica sia quello dei poteri delle camere nella forma di governo dello Statuto. L'atteggiamento della parte più liberale della Camera dei deputati fu, perciò, quello di approvare il regolamento, ma di sottolinearne contemporaneamente la provvisorietà per la sua inadeguatezza rispetto a due prospettive di fondo.

Anzitutto, quel modello non corrispondeva affatto all'attesa di far evolvere la forma di governo dello Statuto in una direzione corrispondente al vero modello parlamentare: quello di Westminster.

In due suoi articoli pubblicati sul «Risorgimento» del 6 e del 10 maggio 1848, Cavour chiariva in quali parti il regolamento della camera avrebbe dovuto assomigliare «... all'esempio del Parlamento di Londra ...». Garanzie «inviolabili» per le minoranze; rispetto delle opinioni individuali dei deputati; arte di far concorrere tutti, «ciascuno nella sfera della sua specialità», ai lavori delle camere; affidamento agli elettori del potere di iniziativa contro le irregolarità dei procedimenti elettorali, sembravano a Cavour i punti che meglio qualificavano in un senso liberale gli *Standing Orders* britannici.

L'esempio del Parlamento di Londra era, però, richiamato soprattutto a proposito di un istituto regolamentare che Cavour considerava, ed a ragione, uno dei fondamenti stessi di una corretta forma di governo parlamentare. Si tratta della risposta al discorso della Corona. Il passaggio al Governo del potere di utilizzare questa forma di messaggio al Parlamento, aveva condotto sia la camera dei Comuni che quella dei Lords a ritenere indispensabile che, subito dopo il discorso, si aprisse un dibattito concernente 'l'indirizzo di risposta' che un membro della maggioranza proponeva alle camere. Dato che nel modello di Westminster il rapporto fiduciario fra Governo e Parlamento non conosceva, come non conosce oggi, il voto di fiducia preventivo, sembrava a Cavour assolutamente fondamentale che attraverso il dibattito parlamentare sul discorso della Corona si aprisse un confronto fra la maggioranza e l'opposizione che poteva portare o all'approvazione dell'indirizzo della maggioranza oppure a «provocare un voto di disapprovazione contro il governo».

Nel modello francese, invece, l'indirizzo di risposta al discorso della Corona era affidato ad una commissione parlamentare che era composta da membri sia della maggioranza sia dell'opposizione. Il documento elaborato dalla commissione non poteva essere, perciò, che di compromesso fra i due diversi indirizzi. Dunque, il dibattito parlamentare finiva per avere ad oggetto, come fu rilevato da Cavour, una «specie di lavoro accademico», dentro al quale non trasparivano con chiarezza né le posizioni del Governo, e della sua maggioranza, né quelle dell'opposizione.

Notevole è che Cavour si schieri con decisione per l'adozione del sistema inglese, proprio in quanto esso è ritenuto il solo idoneo a determinare una distinzione fra la maggioranza e l'opposizione basata sulla proposta (o sul rifiuto) di un chiaro programma politico-parlamentare.

La rappresentanza politica non poteva dunque fondarsi, in base a questa concezione di Cavour, che sulla formazione di stabili maggioranze: anzi, di maggioranze stabili in quanto capaci di trasformare nei singoli parlamentari la rappresentanza atomizzata in una rappresentanza che diveniva politica perché di maggioranza. L'interesse della nazione, come notavo poco sopra, non poteva, in definitiva, che coincidere con l'*idem sentire* della maggioranza parlamentare e del suo Governo.

Quest'ultima osservazione ci riporta al punto riguardante l'idoneità dello Statuto ad essere una Costituzione realmente liberale. Gli obiettivi indicati nei due articoli di Cavour, sopra richiamati, non apparivano, infatti, raggiungibili nella vigenza del regolamento parlamentare proposto dal governo Balbo, proprio in quanto quel regolamento consisteva nella pedissequa interpretazione ed esecuzione di quelle norme statutarie che riguardavano le camere e, prima ancora di queste, la stessa rappresentanza politica.

Sul punto dell'adeguatezza dello Statuto a consentire il raggiungimento di un sistema liberale, vale la pena di richiamare altre osservazioni dello stesso Cavour che sono contenute nel primo dei due articoli del «Risorgimento» dedicati al regolamento della camera. In questo scritto, il futuro Presidente del Consiglio auspicava che il regolamento parlamentare del 1848 rappresentasse l'ultima manifestazione di un potere costituente esercitato dal Governo. Riprendendo un suggerimento da lui già esposto su *Lo Statuto di Carlo Alberto e i partiti avanzati*, Cavour ribadiva che il primo e più importante compito che dovrà spettare al Parlamento sarà quello «se non di riformare lo Statuto ... di riformarne non pochi articoli ...».

Come è noto, quest'idea di Cavour di uno Statuto rigido nei confronti della Corona (che aveva perduto il potere costituente con la solenne dichiarazione di irrevocabilità della carta statutaria) e flessibile, invece, rispetto al Parlamento, non fu seguita da quel processo di graduale e consapevole adeguamento parlamentare dello Statuto albertino alle esigenze di uno stato liberale avanzato che era attesa nei primi mesi del 1848. La riforma dello Statuto fu bloccata, infatti, dalla contrapposizione fra due concezioni opposte ed inconciliabili. Le prime proponevano una graduale modifica della Costituzione, da realizzarsi attraverso una serie di emendamenti, secondo il modello fatto proprio dagli Stati Uniti a partire dal *Bill of Rights* del 1791. Le seconde proponevano, invece, l'approvazione di una Costituzione del tutto nuova attraverso la convocazione di un'Assemblea Costituente.

In questo contesto, la Corona si manifestò sempre ostile anche a marginali modifiche dello Statuto: consapevole che qualsiasi riforma dello stesso non avrebbe potuto non mettere in discussione i contenuti della prerogativa regia. Dall'altro lato, i settori politici più democratici avevano chiesto, fin dalla prima legislatura, la convocazione di un'Assemblea Costituente alla fine della guerra con l'Austria nella convinzione che l'ormai prossimo ampliamento territoriale del Piemonte avrebbe dovuto coincidere con una costituzione non *octroyé* e molto più avanzata dello Statuto. Come è noto, queste ultime richieste vennero, del tutto provvisoriamente, accolte, prima della disfatta di Novara, nell'articolo unico della legge dell'11 luglio 1848 n. 747.

Malgrado la sua brevissima vita legislativa, l'idea dell'Assemblea Costituente riaffiorò nel 1859-1861. In quel periodo, però, era ormai prevalsa l'idea, condivisa anche da Cavour, che nella complessa situazione politica che si era determinata con l'unificazione territoriale dell'intera Italia, le richieste di modifica dello Statuto fossero, peggio che inopportune, pericolose. Contro la necessità dell'Assemblea Costituente, infatti, fu sostenuto che l''onnipotenza parlamentare' avrebbe consentito di introdurre con legge tutte quelle riforme, necessarie o anche solo opportune, che erano rese possibili dalla presenza di uno statuto flessibile. La formula dell'onnipotenza del Parlamento finì, tuttavia, per assumere nel 1859-1860, un significato conservatore: assai diverso da quella rivendicazione del potere costituente del Parlamento che era stata sostenuta da Cavour nel 1848.

Durante i sei anni cruciali dell'unificazione politico-amministrativa del nostro paese, il Parlamento intervenne, infatti, e fortemente, sui contenuti della 'costituzione materiale' del Regno: prima, con la delegazione legislativa del 23 aprile 1859 (che era, in realtà, una legge di concessione al

Governo dei pieni poteri, in occasione della Seconda guerra di indipendenza); poi con la ben più organica legge del 20 marzo 1865 n. 2245 sull'unificazione amministrativa. I decreti legislativi delegati e la legge del 1865 toccarono, con il rifacimento dei codici, tutte le materie delle libertà statutarie e tutta l'organizzazione amministrativa del nuovo stato: dalla pubblica istruzione alla contabilità pubblica. Questo enorme lavoro legislativo, però, fu essenzialmente compiuto dal solo Governo ed avvenne 'a Statuto invariato': supponendo, cioè, non solo la perfetta corrispondenza fra il contenuto della nuova legislazione e lo Statuto, ma anche la capacità dello Statuto stesso a governare ancora, sulla base delle sue poche, imprecise e superate norme, un ordinamento giuridico e politico ormai profondamente diverso da quello vigente all'epoca di Carlo Alberto.

Da questa incapacità di adeguare la Costituzione vigente attraverso la strada dagli emendamenti, magari limitati ma espliciti, secondo il suggerimento primo di Cavour, derivarono una serie di conseguenze, più che negative, nefaste.

La 'flessibilità' dello Statuto fu interpretata, ad esempio, in due maniere diametralmente opposte, dando luogo alla nascita di istituzioni, o di istituti, comunque fragili. Ad esempio, è del tutto evidente che, anche attraverso il rapporto fiduciario che lo legava al Parlamento a partire dal dicastero di Balbo, il Governo aveva progressivamente acquisito il ruolo ed i caratteri di organo costituzionale, qualità questa che certamente non aveva nelle originarie previsioni dello Statuto le quali, dichiarando i ministri responsabili solo di fronte al re, integravano questi ultimi nella totalità del potere esecutivo, dichiarato, non a caso, «appartenente» al re e al solo re.

Il fatto è che questa fondamentale evoluzione si era compiuta, se non contro lo Statuto, in maniera del tutto indipendente dalle norme statutarie, che non prevedevano due degli organi fondamentali dei governi parlamentari: il Consiglio dei ministri ed il Presidente del Consiglio.

Fino al 1867, dunque, la definizione delle competenze del primo ministro e dell'organo collegiale del Governo rimase affidata alla prassi, così come alla prassi fu rimessa la procedura relativa alla formazione del Governo. Questa grave lacuna normativa fu giustificata con la considerazione che la struttura e le funzioni del Governo avrebbero ben potuto svilupparsi per via consuetudinaria anche in Italia (così come era accaduto in Inghilterra) con dei notevoli vantaggi che avrebbero riguardato sia l'adattamento progressivo delle norme al mutare delle situazioni sia la flessibilità delle stesse previsioni. Alla base di questo modo d'intendere lo sviluppo del governo

parlamentare stava la convinzione che il ruolo del primo ministro e quello del Consiglio dei ministri fossero di natura essenzialmente 'politica' e, quindi, poco suscettibili di essere definiti in via normativa.

Questo modo di intendere la flessibilità, o l'elasticità, dello Statuto, resse, però, soltanto durante il decennio di Cavour. Ed anche in quel periodo, non senza contrasti (trattato di Villafranca). Fu, tuttavia, dopo la morte di Cavour che Vittorio Emanuele II cercò di ridimensionare stabilmente quell'interpretazione della forma di governo parlamentare che si era affermata per via consuetudinaria, richiamando in vita il rapporto fiduciario fra la Corona ed il Governo che era rimasto nella lettera dello Statuto (revoca del primo governo Ricasoli nel 1862 e del primo governo Minghetti nel 1864). Dopo quel periodo, sembrò realizzarsi un nuovo 'compromesso' fra il Governo e la Corona. I termini di quel compromesso stavano, da parte del re, nell'accettare che alcuni principi cardine della forma di Governo parlamentare fossero, infine, consacrati in una sede avente valore normativo. Da parte del Governo, si rinunciava, invece, ad introdurre qualsiasi modifica espressa degli artt. 65-67 dello Statuto, che rimanevano ancorati non ai principi del parlamentarismo ma a quelli del «governo costituzionale» (G. Arangio-Ruiz).

I risultati del nuovo compromesso furono i decreti governativi sulle attribuzioni del Consiglio dei ministri e del Presidente del Consiglio, che regolarono, a partire dal decreto del 28 marzo 1867 n. 3629 (secondo governo Ricasoli), la controversa materia delle competenze dei diversi organi del Governo e, per *relationem*, i limiti che venivano posti all'esercizio delle medesime funzioni da parte della Corona.

Come è noto, il decreto Ricasoli, abrogato dopo pochi mesi da Rattazzi, sarebbe stato riassunto nel 1876 da Depretis, durante il primo Governo della sinistra, ed avrebbe trovato, dopo i 'ritorni all'indietro' di Crispi e di Pelloux, un pieno compimento nel decreto Zanardelli del 1901.

La storia della vigenza e dell'effettività del decreto Zanardelli è, probabilmente, una delle vicende più esemplari di quella doppiezza della forma di governo italiana che fu determinata dalla contemporanea vigenza di norme statutarie orientate in senso monarchico-costituzionale e di norme consuetudinarie o regolamenti orientati in senso parlamentare.

Durante il periodo giolittiano, il decreto Zanardelli costituì la 'costituzione materiale' effettivamente vigente. Come stabiliva l'art. 1 del decreto, il Consiglio dei ministri fu effettivamente l'organo che, al di là delle singole sue competenze, deliberò la politica generale del Governo (S. Cassese). Il Presidente del Consiglio, così come previsto dall'art. 6, fu effettivamente

il promotore ed il reggitore dell'indirizzo politico governativo. Il Presidente del consiglio, se non ebbe, è vero, né i poteri del *Prime Minister*, né quelli del cancelliere tedesco, fu, però, il promotore e la guida di un Governo orientato in senso collegiale e collegialmente impegnato a mantenere il principio della propria unità ed omogeneità politica.

Questa stabilizzazione del Governo in senso pienamente parlamentare ebbe, però, un valore solo politico: durò, cioè, solo finché durò la 'dittatura parlamentare' di Giolitti. Nel maggio del 1915, al manifestarsi della prima, grave, crisi del nuovo secolo, la forma di governo si rimodellò di nuovo in maniera conforme agli artt. 65-67 dello Statuto; come accadrà di nuovo, d'altra parte, nell'ottobre del 1922 con la crisi del governo Facta e l'avvento del fascismo ed una terza volta, infine, nel 1943, con la crisi del 25 luglio e la revoca di Mussolini.

III.

La storia più interna del Parlamento italiano conferma, d'altro lato, l'impossibile stabilizzazione di un sistema costituzionale schizofrenicamente scisso fra uno Statuto fondato su un modello monarchico-costituzionale, e che non poteva essere, per i motivi appena detti, formalmente modificato, ed una prassi orientata, invece, in senso parlamentare.

Ho già parlato delle norme che lo Statuto dedicava alle due camere per sottolineare come, sulla base di quei principi, fosse difficile far evolvere il Parlamento italiano verso un modello di rappresentanza fondato, come in Gran Bretagna, sul riconoscimento e sulla valorizzazione della dialettica parlamentare fra maggioranza e minoranza: stabili, entrambe, perché politicamente omogenee.

Il regolamento parlamentare 'provvisorio' del 1848 aveva, invece, come ho già accennato, pienamente seguito il principio statutario dell'atomizzazione della rappresentanza politica, prevedendo, ad esempio, che l'esame preliminare delle leggi fosse compiuto da 'uffici', che venivano rinnovati ogni mese con il metodo del sorteggio fra tutti i deputati. Il metodo del sorteggio e la continua rotazione dei deputati fra gli uffici determinava, come è stato notato, non soltanto una distribuzione dei deputati che prescindeva del tutto dalle loro competenze, ma anche la nascita di maggioranze politiche del tutto casuali (M.L. Mazzoni-Honorati). Questa procedura rendeva oltremodo difficile, per qualsiasi governo e per qualsiasi maggioranza, tenere fermo un indirizzo politico legislativo. L'ostilità dei regolamenti parlamentari a tener conto dell'esistenza (o, meglio, nella

situazione politica italiana ad incoraggiare la nascita) di gruppi parlamentari omogenei e ad organizzare in conseguenza il modo di funzionare delle camere, fu una caratteristica che rimase anche al di là del regolamento provvisorio del 1848.

Ad esempio, è vero che il regolamento del 1868 ammise, per la prima volta, il principio che un organo della Camera dei deputati potesse essere composto in modo da rappresentare tutte le componenti politiche. L'innovazione non costituì, tuttavia, una vera inversione di tendenza rispetto al modello precedente. Infatti i compiti di quell'organo erano limitati alla verifica dei titoli di ammissione; i suoi compiti erano meramente istruttori e, infine, i suoi membri non erano eletti dai deputati, ma nominati, anche se in base al criterio della massima rappresentatività, dal Presidente della Camera.

Il regolamento del 1868 rimase, invece, legato al principio del valore puramente individuale della rappresentanza politica per quanto riguardava due istituti di importanza assolutamente fondamentale nel funzionamento della camera.

Il procedimento legislativo fu, anzitutto, modificato, introducendo un organo, il comitato generale, che si sostituiva agli uffici come organo centrale del processo di formazione delle leggi. Tale sistema non incoraggiò affatto, però, quei processi di aggregazione politica dei deputati che sarebbero stati, invece, desiderabili: ciò in quanto all'aggregazione casuale negli uffici si sostituì – in sede di seconda lettura dei progetti di legge – quella del tutto volontaria nel comitato. Ciò fu causa di una marcata inefficienza del nuovo metodo, il quale fu, perciò, rapidamente abbandonato con il ritorno al vecchio sistema degli uffici, che rimasero alla base del lavoro legislativo del Parlamento anche nell'età di Giolitti.

Ugualmente, i regolamenti parlamentari rimasero lontani dai modelli europei del governo parlamentare anche per quanto riguardava la funzione ispettiva e di controllo, che fu affidata ai due istituti assolutamente individuali dell'interrogazione e dell'interpellanza. Grave, da questo punto di vista, deve essere considerato il permanente rifiuto della previsione delle commissioni d'inchiesta, che si erano, invece, già largamente affermate non solo nella forma di governo parlamentare inglese, ma anche in quella monarchico-costituzionale di Luigi Filippo. Al di là di questo, il Parlamento italiano si mostrò soprattutto debolissimo in quegli istituti di indirizzo politico che erano riusciti, invece, a dare in altri sistemi una vera concretezza alla relazione fiduciaria fra Governo e Parlamento.

Ho già fatto riferimento alle ragioni, fondatissime, per le quali Cavour avrebbe voluto che il discorso della Corona aprisse, all'inizio di ogni sessione, un dibattito fra maggioranza e minoranza sull'indirizzo politico di governo. Il regolamento del 1848 scelse, invece, il modello francese ed affidò ad una commissione mista la redazione di un indirizzo di risposta. Sul punto, anzi, la prassi parlamentare rese questo istituto ancor più irrilevante, affidando l'indirizzo di risposta al deputato più giovane d'età. Le modifiche regolamentari del 1863 peggiorarono, infine, ulteriormente il senso politico di quest'istituto con il prevedere che l'indirizzo di risposta fosse preparato da una commissione composta dal Presidente della camera (che era, come è noto, un esponente autorevole della maggioranza) e da cinque deputati, nominati dalla maggioranza assoluta. In questo modo, la maggioranza rispondeva a se stessa, ma non instaurava nessun confronto politico-programmatico con l'opposizione che, in tal modo, continuava a non avere diritto d'esistenza in Parlamento.

Se si tengono presenti le modalità attraverso le quali si affermò, nel Parlamento subalpino, prima, e in quello italiano, poi, la forma di governo parlamentare, risulterà ancora più chiaramente l'irrilevanza delle camere all'interno della relazione fiduciaria.

Ho già detto che a partire dal maggio del 1848 i governi, nominati dal re, usarono presentarsi di fronte alle camere per esporre i propri intendimenti, dichiarando la propria disponibilità a dimettersi qualora il loro operato non incontrasse la fiducia del Parlamento. Anche su questi 'intendimenti' del Governo la consuetudine non consentiva che le camere aprissero un dibattito, né, tantomeno, che esse si esprimessero con un voto. Il principio per il quale i governi si giudicavano dai loro atti, non dai loro intendimenti (G.G. Thaon Di Revel), consentì, dunque, che alla relazione fiduciaria fra il re ed il Governo se ne aggiungesse un'altra fra Governo e Camera dei deputati, che fu presto considerata la sola camera legittimata ad approvare una mozione di sfiducia. La relazione fiduciaria fra Camera dei deputati e Governo non consisteva, però, nell'assunzione di un comune indirizzo politico preventivo fra quest'ultimo e la maggioranza parlamentare. In conseguenza, il Governo non assumeva, né di fronte al Parlamento né di fronte all'opinione pubblica, nessun impegno vincolante in ordine alla realizzazione del suo programma e poteva, perciò, accontentarsi, in assenza di un esplicito atto di sfiducia, di veder approvate dalle camere solo quelle proposte da se stesso giudicate, di volta in volta e con larga discrezionalità, più importanti.

Parallelamente a quanto era accaduto per le funzioni e gli organi del Governo, all'aprirsi dell'età di Giolitti la consuetudine parlamentare in

tema di fiducia subì, però, un notevole cambiamento. La possibilità di un voto preventivo di fiducia al Governo fu, infatti, ammessa nel momento della presentazione alla camera del primo governo Giolitti, il 25 maggio del 1892. Dall'inizio del nuovo secolo la fiducia preventiva divenne consuetudine, completando, sul fronte del Parlamento, quell'evoluzione in senso parlamentare della forma di governo che ho già richiamato a proposito dell'ordinamento del Governo.

La fiducia preventiva in base ad una consuetudine parlamentare corrispondeva, però, per quanto riguardava il suo fondamento giuridico, ai regolamenti sulle funzioni degli organi del Governo. L'una e gli altri potevano essere considerati estranei all'originaria forma di governo dello Statuto e, perciò, costituzionalmente non legittimi.

Come è noto, la tesi dell'illegittimità costituzionale del Governo parlamentare fu, infatti, sostenuta a partire dalla 'rivoluzione parlamentare' del 1876 e conobbe una larga diffusione alla fine del secolo, dopo il tramonto di Crispi, e fino alle 'leggi liberticide'. Gli attacchi alle «degenerazioni del parlamentarismo» di Minghetti e di Mosca, di Turiello e di Sonnino, per ricordare solo i più noti fra gli avversari del regime parlamentare, invocavano un ritorno allo Statuto inteso soprattutto come riaffermazione di un rapporto fiduciario esclusivo del Governo con il re.

Questo, con il ripristino della separazione dei poteri e del 'confinamento', rispettivo, del Governo nella pura funzione esecutiva e del Parlamento in quella legislativa, avrebbe dovuto condurre all'abrogazione sia del decreto Zanardelli sia dell'istituto consuetudinario della fiducia parlamentare.

C'era, a dire il vero, in quella forte polemica contro il regime parlamentare un significato ulteriore. Fra gli istituti di prerogativa regia verso i quali occorreva ritornare, Sonnino elencava anche la sanzione regia delle leggi, interpretandola in modo coerente con le norme statutarie sulla rappresentanza che ho richiamato all'inizio. L'interesse della nazione, il bene comune, non potevano non trovare nel re il loro interprete ultimo contro l'inevitabile e deprecabile frammentazione degli interessi che si esprimeva nella Camera dei deputati. Il ruolo politico della Camera dei deputati era, infatti, costituzionalmente limitato alla rappresentanza del solo corpo elettorale. Il re godeva, invece, di una rappresentanza ben più vasta: quella dell'intero popolo.

Come ho già accennato, questi principi furono posti alla base del comportamento del re e del governo Salandra in occasione dell'entrata in guerra dell'Italia nella Prima guerra mondiale: guerra che avrebbe aperto il nostro 'secolo breve'.

È quindi altamente significativo che, alla fine di quella guerra, Giolitti abbia dovuto prendere atto, al momento della formazione del suo quinto ed ultimo governo, nel 1920, che la permanente contraddizione fra la Costituzione legale, lo Statuto, e la Costituzione reale, rappresentata dalla forma di governo parlamentare, non avrebbe potuto risolversi che con la prevalenza definitiva dell'una o dell'altra.

In conseguenza, Giolitti pose nel programma del suo governo, per la prima volta nella storia dell'Italia liberale, la modifica legislativa espressa di due norme dello Statuto: dell'art. 5, nella parte in cui questo attribuiva al re il potere di pace e di guerra, e dell'art. 9, nella parte in cui questo attribuiva al re il potere di convocare e di prorogare le camere e di sciogliere quella dei deputati.

È evidente che il potere di comando delle forze armate aveva rappresentato, insieme a quello di scioglimento della Camera dei deputati, uno dei condizionamenti e dei limiti più pesanti dell'esperienza parlamentare italiana. Giolitti sapeva benissimo, tuttavia, che il valore di queste due modifiche statutarie era secondario rispetto alla modifica dell'art. 65 che, consentendo alla Corona di revocare il Governo, permetteva al re di giungere allo scioglimento anticipato anche contro il parere del Governo in carica.

L'art. 65 dello Statuto costituiva, tuttavia, la *Grundnorm* della Costituzione legale. Mentre l'art. 5 era stato la sede simbolica del potere regio, l'art. 65 aveva rappresentato la base del potere reale della Corona. L'abrogazione diretta dell'art. 65 dello Statuto sarebbe stata possibile, dunque, solo in una situazione nella quale il governo parlamentare avesse goduto di un vero ed incontestato prestigio. Nel 1920, il Parlamento italiano viveva, invece, una delle sue crisi più profonde. Proponendo dunque la modifica espressa di parte del secondo comma dell'art. 5 e di gran parte dell'art. 9, Giolitti sapeva di aver individuato il massimo delle riforme statutarie possibili. Se, dunque, quelle due riforme fossero state accettate dal re e dal sistema politico italiano, questo avrebbe significato che il regime liberale avrebbe potuto aprirsi ad una fase storica realmente parlamentare, eliminando, alla fine, dalla Costituzione vigente quel dualismo di fondo che era stato causa di tante tensioni e di interpretazioni, quasi sempre divergenti, fra il re, il Parlamento ed il Governo.

Come è noto, quella autoriforma non ebbe luogo; e la prima modifica espressa dello Statuto giunse, invece, il 24 dicembre 1925, con la legge n. 2263: altrimenti conosciuta come «legge Rocco». La legge che sarà posta, poi, a fondamento di quel nuovo regime che i costituzionalisti del fascismo chiameranno 'il regime del capo del governo'.

Cortes y proceso político en los orígenes de la España constitucional (1810-1868)

De la Monarquía «asamblearia» gaditana a la Monarquía «constitucional» liberal-moderada

por *Juan Ignacio Marcuello Benedicto*

En la revolución liberal española pueden distinguirse dos fases: la correspondiente al sistema político de la Constitución de 1.812, formado por las Cortes de Cádiz en el marco de la Guerra de Independencia, que supuso el intento de ruptura revolucionaria con el Antiguo Régimen. Este sistema, llamado «doceañista o gaditano», no alcanzó un mínimo de estabilidad y sucumbió en los movimientos pendulares de reacción 'legitimista' y revolución liberal propios del reinado personal de Fernando VII (1.814-33). Una segunda fase la constituye el sistema político liberal 'moderado', en torno fundamentalmente a la Constitución de 1.845 y enmarcado en el reinado de Isabel II (1.833-68), que sobre los presupuestos del liberalismo 'doctrinario' contribuyó, a través de un clima de transacción social y política entre el liberalismo conservador y la Corona, a estabilizar, en buena parte, la forma de gobierno de la Monarquía 'constitucional', la nueva sociedad liberal clasista y censitaria y el Estado centralizado; este sistema, por su relativa estabilidad, supuso un claro contrapunto al modelo anterior y un giro cualitativo en la evolución del liberalismo político español.

1. *El modelo liberal doceañista*

A cada uno de esos dos sistemas políticos les correspondió un modelo parlamentario radicalmente diverso. El modelo doceañista fue un claro reflejo del principio y consecuencias del concepto radical de soberanía nacional y estuvo directamente influído por los principios fundamentadores de la Constitución francesa de 1.791 y, en buena parte, por su evolución práctica hasta el pleno desarrollo del sistema convencional. El horizonte de dicho modelo fue una desconfianza cerval hacia el poder monárquico, al que se trató de debilitar al extremo sin llegar a anularlo: de entrada, la soberanía nacional excluyó a la Corona del poder constituyente y redujo

a la Monarquía a una simple «forma de gobierno» libremente adoptada por la Nación, y por tanto teóricamente alternativa a cualquier otra forma posible y, por ende, cuestionable. La adopción, en el art. 14 de la Constitución de 1.812, de la «Monarquía moderada hereditaria» como el «Gobierno de la Nación española», no se basaría en la legitimidad histórica, sino en la libre decisión de aquellas Cortes de Cádiz que, en su Decreto fundacional de 24 de Septiembre de 1.810, se habían arrogado, como principio de sus sesiones, la citada soberanía nacional. Esta supuso, de por sí y a su vez, la voluntad de afirmar el primado de las Cortes, como representación nacional, en el proceso político.

En ese marco las características esenciales del modelo parlamentario gaditano fueron:

1. En cuanto a la organización de las Cortes, la concepción doceañista sobre la Nación, – deudora de las formulaciones de Sieyes en la Francia revolucionaria –, como un sujeto «unitario» de «existencia puramente ideal» compuesta por individuos libres sobre la base del principio de igualdad ante la ley, llevaría al rechazo de la visión de la oposición realista de la Nación como un «agregado organicista de estamentos y territorios» con sus privilegios y fueros particulares y, a su cabeza, el Rey[1]. La consecuencia de aquella concepción «jurídica» de la Nación y de la proyección extrema de su basamento, la igualdad ante la ley, fue, en cuanto a la citada organización de las Cortes, la decantación del doceañismo por definir éstas como «representación nacional» estructurada sobre un modelo unicameralista, y el frontal rechazo al horizonte de unas Cortes estamentales o por brazos, vistas como el coherente reflejo del privilegio de la feudalidad y de las concepciones realistas sobre la Nación.

2. En cuanto a la posición de las Cortes en el proceso político hubo una peculiar interpretación del principio de división de poderes: por un lado, se optó por una rígida separación de éstos, dictada no tanto por preocupaciones de conseguir un exquisito equilibrio entre los mismos, sino por el temor a la posible mediatización de la vida de las Cortes por parte de ese poder ejecutivo donde, ahora, se iba a reubicar al Rey. Esa rígida separación, cuyo máximo exponente sería la prohibición a los Ministros del Rey de simultanear su cargo con el de diputado a Cortes (art. 95, Constitución de 1.812), colocaría a este modelo en las antípodas del idealizado régimen parlamentario británico. Por otro lado y simultáneamente,

[1] J. Varela Suanzes, *La Teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico. Las Cortes de Cádiz*, Madrid 1983, pp. 175-275.

se procedió a una ordenación jerárquica de los poderes, en la cual, una concepción sobre la primacía de la ley, como expresión de la voluntad general, llevó a fijar una extremada preponderancia del órgano legislativo, las Cortes, en el proceso político, con la visión de los otros poderes como autoridades delegadas y subordinadas a aquél, triunfando la concepción de «quien fija la ley manda, y el que la ejecuta obedece»; como ha señalado el profesor Sanchez Agesta, en esta perspectiva la teórica y originaria funcionalidad del principio divisionista en orden a posibilitar un poder político limitado, acabaría más bien desembocando en subordinar «... al órgano que formulaba la voluntad general, los que la ejecutaban y aplicaban en las cuestiones contenciosas»[2]. Interpretación ésta propia del horizonte de democracia radical del momento y del «gobierno de Asamblea» o sistema convencional. En éste, la extrema jerarquización de los poderes posibilitaría, a corto plazo, que, roto el equilibrio entre los mismos, se acabase produciendo en la práctica un nuevo proceso de concentración de poderes, trasvasado, ahora, del antiguo Monarca absoluto en favor de la Asamblea legislativa. Esto sería factible, entre otras razones, por el hecho de que los doceañistas, al igual que les sucediese a los convencionales franceses, llegaron al convencimiento de que en el momento de la ruptura con el Antiguo Régimen, dadas las resistencias al cambio de las maltrechas, pero todavía poderosas, instituciones de la Monarquía tradicional, se precisaba de un motor único y centralizado radicado en la Asamblea, único poder que los liberales detentaban, posponiendo a un futuro indeterminado las preocupaciones de equilibrio de poderes y funcionalidad limitadora del principio divisionista. Y de hecho, las Cortes de Cádiz (1.810-13) vivieron en una plena experiencia de gobierno «convencional»[3].

El modelo doceañista supuso la preeminencia clara de las Cortes en el proceso político. Las bases fundamentales de la misma fueron:

1. La Corona careció de género alguno de control sobre las Cortes. Fue la propia Constitución de 1.812 la que determinó la preceptiva reunión anual de las mismas y fijó exactamente la duración de los periodos anuales de sesiones (art. 104: «Se juntarán las Cortes todos los años en la capital del Reino ...», y art. 106: «Las sesiones de Cortes en cada año durarán tres meses consecutivos, dando principio el día primero del mes de Mar-

[2] L. SANCHEZ AGESTA, *Poder ejecutivo y división de poderes*, en «Revista española de Derecho constitucional», 3, 1981, pp. 14-17.

[3] J.I. MARCUELLO, *Las Cortes generales y extraordinarias: organización y poderes para un gobierno de Asamblea*, en M. ARTOLA (ed), *Las Cortes de Cádiz* («Ayer», 1), Madrid 1991, pp. 67-104.

zo»). Se le vedó expresamente al Monarca poder suspender las sesiones durante las legislaturas anuales, así como el poder de disolver las Cortes durante el periodo bianual de cada diputación (art. 172, 1: «No puede el Rey impedir bajo ningún pretexto la celebración de las Cortes en las épocas y casos señalados por la Constitución, ni suspenderlas ni disolverlas, ni en manera alguna embarazar sus sesiones y deliberaciones. Los que le aconsejasen o auxiliasen en cualquiera tentativa para estos actos, son declarados traidores, y serán perseguidos como tales»). La indisolubilidad de las Cortes, a parte de negar a la Corona cualquier papel de poder moderador del juego político, haría a aquellas, como inamovibles, políticamente imbatibles.

2. Una segunda base de su preeminencia fue el hecho de que los acuerdos legislativos de las Cortes serían practicamente inapelables, ya que al Rey sólo se le reconoció un veto suspensivo por dos veces, pero la tercera reproducción de un mismo texto de ley por una diputación a Cortes distinta de la originariamente proponente, y nacida de una consulta electoral con carácter arbitral, provocaría de por sí, sanción necesaria (arts. 142 a 149 idem), obligando a la Corona, al fin, a ejecutar una ley cuyos criterios no compartía; contribuyendo todo ello a configurar al Rey como un mero «ejecutor pasivo» de los dictados de las Cortes[4].

3. Finalmente, el planteamiento de una dualidad de actos legislativos, la ley y, junto a ella, la peculiar figura del *Decreto de Cortes*, que a diferencia de aquella comportaba una «reserva en exclusiva» de las Cortes, no sujeta a sanción regia, y que es muy a destacar porque por esta vía se regularía la totalidad de la legislación hacendística y financiera del Estado, – plan de contribuciones y gastos de éste, administración y enajenación de Bienes Nacionales y establecimiento de aduanas y aranceles –, las «ordenanzas» del Ejército y de la Milicia Nacional, y la creación de los oficios públicos (art. 131, Constitución de 1.812, apartados 121 a 181, arts. 359 y 363 idem). Como ha señalado el profesor Gallego Anabitarte refiriéndose a estos Decretos: «... dicho orden tenía una profunda determinación política. Se trataba de evitar la sanción regia en una serie de asuntos que dificilmente se podía negar su importancia y su merecimiento de ser promulgados como ley, y que, sin embargo, se atribuían a las Cortes»[5]. Con estos Decretos se debilitaría aún más al Rey, ya que el mismo como resi-

[4] J. Varela Suanzes, *Rey, Corona y Monarquía en los orígenes del constitucionalismo hispánico 1808-14*, en «Revista de Estudios Políticos», 55, 1987, pp. 123-195.

[5] A. Gallego Anabitarte, *Ley y Reglamento en el Derecho Público occidental*, Madrid 1971, pp. 178 ss.

dencia del poder ejecutivo (art. 170, Constitución de 1.812) sería el jefe de la Administración Pública, pero esa jefatura quedaba seriamente contrarrestada e hipotecada por el hecho de que serían las Cortes quien exclusivamente determinasen la organización interna y la cobertura financiera de dicha Administración.

Fernando VII fue plenamente consciente de los parámetros del sistema constitucional de 1.812, cuando en su Manifiesto-Real Decreto de 4 de Mayo de 1.814 sobre «Abrogación del régimen constitucional», denunció dicho sistema, fundamentando su negativa a jurar la Constución gaditana, señalando: «... A la verdad casi toda la forma de la antigua Constitución de la Monarquía se innovó; y copiando los principios revolucionarios y democráticos de la Constitución Francesa de 1.791, y faltando a lo mismo que se anuncia al principio de la que se formó en Cádiz, se sancionaron, no *Leyes fundamentales* de una Monarquía moderada, sino las de un Gobierno popular con un Jefe o Magistrado, mero ejecutor delegado, que no Rey, aunque allí se le de este nombre para alucinar y seducir a los incautos y a la Nación»[6].

El modelo parlamentario de 1.812 sólo se ensayó efectiva y plenamente en el periodo llamado del «Trienio Liberal» (1.820-32), después de que el pronunciamiento militar de Rafael de Riego (1-I-1.820) acabase imponiendo a Fernando VII la jura compulsiva de la Constitución. Dicho ensayo fué un absoluto fracaso pues se puso en evidencia la insalvable contradicción interna de aquel sistema: la imposibilidad de compaginar el mantenimiento de la forma de gobierno monárquica, muy debilitada por las consecuencias de la soberanía nacional pero no anulada y con todo el peso de la reciente tradición del absolutismo regio, con la insistencia en la práctica de un «gobierno de Asamblea o de Convención», principio propio de una democracia radical. Entonces se puso en evidencia la inviabilidad interna de esta «Monarquía asamblearia». El hecho de que el Monarca, en su hostilidad hacia cualquier forma de régimen constitucional, ni siquiera se mostrase receptivo a las insinuaciones del grupo liberal moderado de Martínez de la Rosa de emprender un proceso de reforma constitucional que acercase a España al templado sistema de Carta otorgada vigente en Francia, junto con el adverso contexto internacional de la «Europa de los Congresos» y del intervencionismo legitimista, abocaría, junto con la contradicción apuntada, a la crisis de 1.823. A raíz del desenlace de la intervención de los 'Cien Mil Hijos de San Luis', el propio

[6] Texto en *Constituciones españolas y extranjeras*, ed. de J. DE ESTEBAN, Madrid 1977, I, pp. 125-128.

liberalismo español, en su conjunto, llegó al amargo convencimiento de la inviabilidad para el futuro de la fórmula doceañista[7].

2. *El modelo parlamentario isabelino o liberal moderado*

En el reinado de Isabel II el liberalismo español daría un giro de ciento ochenta grados en cuanto al posicionamiento de la Corona y las Cortes y su relación en el proceso político. Este giro estuvo determinado por un complejo conjunto de causas: por el desafío de las guerras carlistas, con su amenaza de mantenimiento íntegro del Altar y el Trono, que forzó una transacción entre los defensores de los derechos dinásticos de Isabel II y la familia liberal; por la necesidad generalmente sentida en ésta de llegar a un acuerdo político transaccional con la Corona para estabilizar el régimen constitucional, a la vista de los movimientos pendulares de reacción y revolución del anterior reinado, y que entrañaría, como condición básica, el abandono por la Corona del absolutismo regio, pero en contrapartida, la renuncia liberal al modelo radical de 1.812; y por la propia evolución del pensamiento constitucional en Europa – B. Constant y el liberalismo doctrinario francés – junto con la poderosa influencia de la Monarquía constitucional de Luis Felipe de Orleans. Pero, y sobre todo, aquel giro iba a estar motivado por la nueva preocupación por el principio de *orden*, por la necesidad de defender el debil sistema liberal censitario frente a sus enemigos, a la derecha el carlismo y a la izquierda la naciente democracia puesta en planta por la revolución de 1.848. El liberalismo isabelino, y sobre todo la alternativa moderada, consideró que la mejor forma de defender ese principio de orden era el fiarlo a la superior unidad de acción del poder ejecutivo bajo la autoridad de la Corona, siendo disfuncional al efecto la preponderancia de una Asamblea parlamentaria que por definición era un cuerpo eminentemente deliberativo, dividido internamente por la lucha y el debate interpartidario. Esa conciencia llevó a los liberales moderados españoles a plantearse el reforzamiento de la Corona y del poder ejecutivo en el marco de una nueva Monarquía 'limitada constitucionalmente', abandonando el frustrado ensayo de una Monarquía asamblearia[8].

[7] J. VARELA SUANZES CARPEGNA, *La Monarquía imposible: La Constitución de Cádiz durante el Trienio Liberal*, en «Anuario de Historia del Derecho español», Madrid 1996, LXVI, pp. 653-687.

[8] A. GARRORENA MORALES, *El Ateneo de Madrid y la teoría de la Monarquía Liberal 1836-1847*, Madrid 1974.

En el marco de la Constitución liberal-doctrinaria de 1.845, la Corona con sus Ministros sería vista como el primer poder estatal en el proceso político. El nuevo poder ejecutivo dual ya no será un simple «ejecutor pasivo» como en el sistema doceañista, sino que será elevado, ahora, a verdadero detentador de la función directriz de gobierno, y dentro del mismo a la Corona no solo se le reconocerá un poder *moderador* en el juego político, sino que más allá, se la verá como pleno copartícipe en dicha función de gobierno, en que frente a la iniciativa de sus Ministros responsables, retendrá siempre una capacidad de control decisorio y supremo en última instancia. Ya aquel texto reforzó a la Corona en base a:

1. Frente a la soberanía nacional, la soberanía compartida Corona-Cortes. Dicho principio se fundamentó en la presunción de la existencia de una Constitución «histórica» de raiz medieval cuya esencia sería la existencia en España de un Gobierno de carácter dual o mixto, donde tanto la Monarquía como la institución representativa de Cortes se presentarían como incuestionables, por estar legitimadas en la propia tradición histórica, en el consentimiento consuetudinario que tácitamente habría dado el pueblo español, a lo largo de los siglos, sobre la necesidad de dichos principios, y cuya concurrencia sería precisa para todos los asuntos graves de gobierno, formación de las leyes y establecimiento de las contribuciones. La consecuencia de dicho principio – y véase para ello el *Preámbulo* de la Constitución de 1.845 –, sería no solo la incuestionabilidad del principio monárquico, sino por ende su preceptiva concurrencia, junto con las Cortes, en el ejercicio del poder constituyente cuando, a través de la Constitución escrita, hubiese que adaptar la «histórica» a las necesidades cambiantes de los tiempos[9]. El profesor Sanchez Agesta ha valorado este principio, diciendo: «... Supone una exaltación del poder de la Corona. La soberanía nacional suponía un primado de las Cortes que la representaban; esta soberanía histórica del Rey y las Cortes supone cuando menos una equiparación de ambas instituciones que cede facilmente en una primacía de la Corona como órgano estable»[10].

2. Abandono del unicameralismo doceañista y adopción del bicameralismo en la organización de Cortes. Frente y junto a la Cámara baja de entera base electiva y sujeta a la base del sufragio censitario, se planteará, ahora, una Alta Cámara o Senado, donde el Rey nombrará en número ilimitado,

[9] L. Diez Del Corral, *El liberalismo doctrinario*, Madrid 1984.

[10] L. Sanchez Agesta, *Historia del constitucionalismo español 1808-1936*, Madrid 1984, pp. 232-235.

y a título vitalicio, a todos sus miembros, entresacándolos de unas «categorías» prefijadas que condensarían al elemento conservador de la sociedad, a las nuevas elites de la sociedad postrevolucionaria, – véase como modélico al respecto, el Senado configurado en el Título III°, arts. 14° a 19° de la Constitución de 1.845 –. La nueva organización de las Cortes se fundamentó en: la necesidad de perfeccionar técnicamente el proceso legislativo por la doble deliberación por separado de las Cámaras que aquella comportaba; por la necesidad de una representación diversificada de los distintos intereses que se agitaban en la sociedad, en que la Cámara alta representaría el elemento «conservador» contrapuesto a una Cámara baja llamada a reflejar los mudables estados de la opinión pública; y por la defensa de la funcionalidad de un «poder intermedio», encarnado en el Senado, que en base al liderazgo social de sus miembros, y consiguiente independencia, sirviese a un deseable equilibrio político, haciendo de mediador entre los dos principios antagónicos, el monárquico y el democrático encarnado en la Cámara popular. Por debajo de estas razones, el Senado de designación regia cobraría toda su funcionalidad, en orden al robustecimiento del poder monárquico, desde el momento en que toda ley para ser presentada a sanción regia, iba a precisar de la concurrencia y acuerdo positivo de los dos Cuerpos Colegisladores, con la consiguiente capacidad de veto absoluto del Senado sobre los acuerdos de la Cámara popular (art. 38°, Constitución de 1.845). En esta perspectiva, se abría la posibilidad teórica de que el ejercicio de dicho veto evitase a la Corona el desgaste político consiguiente al uso directo del suyo, inherente a la sanción, enmascarándose así un eventual conflicto frontal Corona-Cámara electiva bajo la apariencia de una formal controversia en el seno de las Cortes. Ya Martínez de la Rosa, justificando la adopción del bicameralismo, había hablado en su obra *El Espíritu del Siglo* de cómo en una Monarquía «... nada importa tanto como evitar los casos de roce y de contraste entre la autoridad real y los elementos populares», y de la necesidad a tal fin de una aristocracia, sustentadora de la Alta Cámara, «... para servir como de mediador» entre el «elemento democrático y la autoridad real, evitando las ocasiones de choques peligrosos»[11].

3. Ahora, la ley se presentaría como un acto complejo que precisaría de la concurrencia y acuerdo de dos principios de autoridad diversos, el poder monárquico y la institución representativa de Cortes, en relativo

[11] R. BERTELSEN REPETTO, *El Senado en España*, Madrid 1.974, y J. MARCUELLO BENEDICTO, *Próceres y Senadores en el reinado de Isabel II*, en *El Senado en la Historia*, Madrid 1995, pp. 175-227.

plano de igualdad. Para la formación de las leyes se precisaría la concurrencia de las Cortes en orden a su «perfeccionamiento», es decir, para la fijación de su contenido técnico-dispositivo (art. 12°, Constitución de 1.845). Pero al Rey se le reconoció una sanción libre, con capacidad de veto absoluto, que comportaba la libre y discrecional adhesión de la Corona al acuerdo de ley de las Cortes para que ésta llegase a tal, es decir, a convertirse efectivamente en norma jurídica de obligado cumplimiento (art. 38°, idem)[12]. El reforzamiento de la Corona, que supuso esta sanción libre de la ley en la fase «integradora de la eficacia» de la misma, es tanto más a resaltar cuanto que ahora, en el constitucionalismo isabelino, iba a desaparecer la dualidad de actos legislativos del sistema doceañista, y los antiguos *Decretos de Cortes* se iban a extinguir subsumiéndose en el único acto legislativo reconocido, la ley, siempre sujeta a sanción regia. Muestra de ello sería la sujeción a ley formal de los Presupuestos generales de ingresos y gastos del Estado (arts. 76° y 77° de la Constitución de 1.845.

4. La última muestra en los textos constitucionales isabelinos de ese reforzamiento del poder de la Corona, y evidencia de que ésta ya no sería un mero «ejecutor pasivo», es que, ahora, se reconoció a aquella, aunque solo fuese en el el campo de los usos y convenciones constitucionales, un poder moderador en el juego político, materializado, fundamentalmente, en el reconocimiento a la misma de la prerrogativa de disolución de la Cámara electiva, que además se hizo sin fijar limitaciones en cuanto al número de veces que en plazo determinado de tiempo se podría hacer uso de tal prerrogativa, ni en cuanto a las circunstancias políticas concurrentes para su ejercicio efectivo (art. 26°, Constitución de 1.845: «Las Cortes se reunen todos los años. Corresponde al Rey convocarlas, suspender y cerrar sus sesiones y disolver el Congreso de los Diputados; pero con la obligación, en este último caso, de convocar otras Cortes y reunirlas dentro de tres meses»).

En este nuevo esquema, las Cortes perdieron el primado que habían tenido en el marco de la «Monarquía asamblearia» de la época constitucional anterior, e iban a quedar reducidas, más bien, a un papel de simple poder «limitador», que pasarían a ejercer ya a través de su preceptiva concurrencia en el proceso de formación de las leyes (art. 12°, Constitución de 1.845) y votación de la ley de Presupuestos (arts. 72° y 73°, idem), o por medio del ejercicio de la función de control parlamentario de la acción de gobierno, – no reconocida expresamente en el texto constitu-

[12] Sobre la cuestión, J.J. Solozabal Echavarria, *La sanción y la promulgación de la ley en la Monarquía parlamentaria*, Madrid 1987.

cional –, en el marco del nuevo y embrionario régimen parlamentario de las dos confianzas.

En cualquier caso, el liberalismo moderado isabelino, todavía en la letra y espíritu de la Constitución de 1.845, trató de preservar la existencia de un gobierno dual, de una delicada fórmula de equilibrio Corona-Cortes, equidistante tanto de la vieja y periclitada Monarquía absoluta como de la «asamblearia» de 1.812, que pudiese ser un fiel reflejo de ese «justo medio», de esa «vía intermedia» tan querida por los «doctrinarios», proyección de una prudente transacción entre los dos poderes en lucha, la Corona, símbolo del Antiguo Régimen, y las Cortes, poder exponente del nuevo orden liberal.

Sin embargo, en el desarrollo práctico del régimen isabelino ese equilibrio fue un puro espejismo, otro imposible político, que quedó sólo en el plano del discurso del «moderantismo» y de la letra del texto constitucional, sin lograr plasmarse eficazmente en la práctica del régimen isabelino.

En este nivel, el reforzamiento de la Corona y del poder ejecutivo fue derivando hacia una continuada expansión de estos poderes, que puso en peligro la función «limitadora» de las Cortes y devaluando su papel efectivo en el proceso político. Así, por un lado, hay que destacar el liderazgo y expansión del poder gubernativo en la función legislativa en claro detrimento de la concurrencia de las Cortes, a las cuales, en teoría y según la letra de la Constitución de 1.845, pertenecía primordialmente dicha función. Esa situación de cosas fue resultado de la convergencia de distintas prácticas:

– En esta época hubo una conciencia generalizada de que el ejercicio preeminente de la iniciativa legislativa correspondería al poder ejecutivo como detentador, en la práctica, de la función de *gobierno*. Así en la «Década moderada» (1.844-54), sobre una representativa muestra de las legislaturas correspondientes a las alternativas fases de gobierno de las tres principales fracciones del moderantismo, – moderados «doctrinarios», «puritanos» y «conservadores autoritarios» –, el 93,7% de las leyes sancionadas tuvieron su origen en estrictas iniciativas del poder ejecutivo; los proyectos de ley presentados por el Gobierno duplicaron el número de las proposiciones de ley surgidas en el seno de las Cortes (150 proyectos de ley, frente a 72 proposiciones del Congreso y del Senado). Y de los proyectos gubernamentales, el 40% llegaron a ser leyes sancionadas, mientras sólo el 5,5% de las proposiciones de las Cámaras alcanzaron ese nivel. Y el contraste no solo sería cuantitativo, sino fundamentalmente cualitativo: la práctica totalidad de las grandes leyes políticas, – el proyec-

to de reforma constitucional que desembocó en la ley fundamental de 1.845, la ley electoral de 1.846, y el conjunto de leyes administrativas de 1.845, base y estructura del nuevo Estado centralista –, serían de iniciativa del poder gubernamental, así como las principales leyes de carácter socio-económico; mientras que las leyes que tuvieron su origen en proposiciones de las Cortes solían ser ajenas a los intereses de carácter nacional y solo afectaban a la esfera de los intereses locales o de algún ciudadano particular: así, en las leyes muestreadas el grupo temático más numeroso estuvo formado por leyes que fijaban pensiones de viudedad o de orfandad a ciudadanos que han perdido al cabeza de familia en el curso de las guerras civiles carlistas, grupo que alcanza al 40% de las leyes que tuvieron su origen en iniciativas parlamentarias[13].

– El poder ejecutivo recurrió con mucha frecuencia a la figura de la solicitud de delegaciones legislativas de las Cortes en su favor, desconocidas en el sistema constitucional de 1.812. En la época isabelina las delegaciones se movieron en el campo de la pura práctica, al no llegar nunca a estar previstas, ni por tanto reguladas expresamente por los textos constitucionales. Las mismas serían muy a destacar no solo por su número, sino por la calidad de las materias que se regularon por esta vía, como fue el caso de la normativa sobre desamortización eclesiástica de 1.836, el planteamiento de las citadas leyes de administración provincial y municipal de 1.845, base del Estado centralista, o la ordenación del sistema de instrucción pública, – la célebre «ley Moyano» de 1.857 –, alcanzando este expediente al campo mismo de las leyes de codificación, caso del Código Penal de 1.848. Con la ausencia de regulación expresa sobre las mismas, no solo se propició una recurrente polémica en torno a su más que problemática constitucionalidad, sino que faltaron las debidas garantías, con carácter fijo y previo, a su concesión y control por las Cortes sobre su ejercicio. Además esto determinó una amplísima tipología de delegaciones: algunas se acercaron a la fórmula de concesión de plenos poderes, caso de la ley de Voto de confianza otorgada al Ministerio Mendizabal por las Cortes de 1.835, y que sirvió a éste para plantear su polémica desamortización eclesiástica; en otros casos el Gobierno no precisó, en la solicitud, más que el objeto temático de la delegación, caso de la otorgada al primer Gobierno Narváez para «Arreglar la legislación relativa a Ayuntamientos, Diputaciones provinciales, Gobiernos políticos y Consejos provinciales de administración» de 1 de Enero de 1.845, sin

[13] Véase para mayor detalle J.I. MARCUELLO BENEDICTO, *La práctica parlamentaria en el reinado de Isabel II*, Congreso de los Diputados, Madrid 1986, pp. 85-92.

presentar siquiera un proyecto de ley de bases; y en otros casos, las autorizaciones solicitadas por el ejecutivo lo eran para poder plantear en bloque proyectos de ley de su iniciativa, presentados a la vista de las Cortes, pero en las que se pretendía que éstas renunciasen a discutir y enmendar pormenorizadamente su parte dispositiva conforme a las normas de procedimiento ordinario de los Reglamentos parlamentarios, – caso del Código Penal de 1.848[14].

Además, y en el marco de las nacientes formalidades de un régimen parlamentario, – sobre todo a raiz del precedente que sentó el Gobierno Mendizabal en la referida solicitud de la ley de Voto de confianza a los Estamentos del Reino en 1.835 –, los Gobiernos ejercieron una casi irresistible presión sobre las Cortes a la hora de solicitar las delegaciones legislativas, ya que sistemáticamente envolvieron la concesión de éstas en puntuales «cuestiones de gabinete». Con ello pusieron a las Cortes en la delicada alternativa de ceder, para caso puntual, sus prerrogativas legislativas en favor del ejecutivo, o bien con su negativa, retirar la confianza parlamentaria al Gobierno, determinando una grave crisis en la relación entre los poderes del Estado, pues la negativa tendría las mismas consecuencias que un voto de censura, a saber, la caída del Gobierno o la disolución de las Cortes; dicho emplazamiento constituiría una clara coacción del ejecutivo al Parlamento, que redundaría en el nuevo liderazgo que aquél iba a asumir en el proceso legislativo.

En manos de los gobiernos moderados, las delegaciones se vieron, además, justificadas por una sorprendente valoración negativa sobre la adecuación de las Cortes para concurrir en el proceso de formación de las leyes. Con ocasión de la solicitud, por el primer Ministerio Narváez, de la antedicha delegación de 1.845, éste explicitaría en la 'Exposición de motivos': «... Digámoslo de una vez. Cuando las naciones salen de esos largos trastornos que las han conmovido hasta en sus más hondos cimientos, su reorganización no puede sujetarse a las lentitudes ni a los azares de una penosa y larga discusión; y si posible fuere, convendría que saliese hasta de una sola cabeza». Se valoró negativamente el procedimiento legislativo previsto en los Reglamentos parlamentarios de 1.847: la discusión pormenorizada del articulado de los proyectos de ley, la ilimitada capacidad de enmienda y adición junto al carácter público de aquélla, que

[14] Véase para esta tipología J.I. MARCUELLO BENEDICTO, *La práctica parlamentaria*, cit., pp. 92-135; 251-269, y E. VIRGALA FORURIA, *La delegación legislativa en la Constitución y los Decretos legislativos como normas con rango incondicionado de ley*, Madrid 1991, pp. 11-33.

dichos Reglamentos garantizaban, fueron juzgados, ahora, como disfuncionales, al denunciarse que la primera retrasaba inconvenientemente la formación de las leyes que el poder gubernativo consideraba necesarias para el país, que la segunda rompía la unidad y coherencia interna de un proyecto de ley en su propuesta originaria, y que el carácter público de la discusión, con el correspondiente contraste de opiniones, tendía a desautorizar la ley ante la opinión pública y a dificultar, por tanto, su ejecución. El cualificado diputado Alcalá-Galiano, como presidente de la Comisión del Congreso que dictaminó favorablemente aquella solicitud de delegación, llegó a apoyarla, diciendo: «... temo que la ley salga desautorizada, temo el deseo de las enmiendas y sobre todo temo la dilación»[15].

– Especialmente grave fue la práctica inconstitucional por la cual el poder ejecutivo, extralimitándose en la potestad simplemente reglamentaria que le asignaba el art. 45°,1 de la Constitución de 1.845 «... para la ejecución de las leyes», procedió a regular unilateralmente, por simple *Real Decreto*, materias que la Constitución ponía bajo la salvaguardia de *reserva de ley*, es decir, en las que formalmente era preceptiva la concurrencia de las Cortes en su formación a tenor del art. 12° de la misma: «La potestad de hacer las leyes reside *en las Cortes* con el Rey». Esta práctica fue muy grave porque se extendió a la regulación de apartados esenciales del sistema político donde residía, teóricamente, la mayor operatividad para el control de la propia acción del poder gubernativo. Así puede citarse, a título de ilustrativo ejemplo, que en la «Década moderada» (1.844-54), la libertad de Imprenta donde residía, junto a las Cortes, la mayor eficacia para controlar la acción de gobierno, fue objeto de hasta seis regulaciones generales, pero todas ellas fueron regulaciones exclusivas del poder ejecutivo, a través de simple Real Decreto, sin concurrencia de las Cortes y a despecho de la «reserva de ley» expresa que planteaba al respecto el art. 2° de la Constitución de 1.845, – «Todos los españoles pueden imprimir y publicar libremente sus ideas sin previa censura, con *sujeción a las leyes*» –. Y de hecho ésta sería la tónica general para todo el resto del reinado personal de Isabel II, pues la única ley sobre la materia, medianamente estable, que se formó, la «ley Nocedal» de 1.857, lo fue a través de delegación legislativa acordada en favor del Gobierno. Lógicamente con aquellas prácticas extraordinarias quedaría fuertemente neutralizado el potencial fiscalizador de la Imprenta. Las prácticas de legislar por sim-

[15] Intervención en sesión de 6 de Diciembre de 1844, *D.S.C.*, Congreso de los Diputados, Legislatura 1844-45, n. 48.

ple Real Decreto en las más diversas materias alcanzó en la época tal extensión que los proyectos de reforma política de 1 de Diciembre de 1.852, promovidos por el Gobierno conservador autoritario de Bravo Murillo, trataron de normalizarlas, habilitando al poder ejecutivo para, en casos urgentes, poder «... anticipar disposiciones legislativas» (art. 20°, párrafo 2°, proyecto de Constitución de 1-XII-'52); y si el intento no prosperó, no puede achacarse tanto a una oposición de fondo por parte del partido moderado, sino al simple juicio de inconveniencia política de «normalizar» constitucional y expresamente lo que era práctica extraordinaria, aunque no excepcional. Es bien cierto que esta legislación vía Real Decreto siempre fue dada estando las Cortes cerradas, bajo el discurso gubernamental de una anticipación de disposiciones legislativas por razón de urgencia, y con la promesa retórica de presentar a las futuras Cortes la aprobación o convalidación de las normas correspondientes; pero puede constatarse que generalmente estas promesas nunca se cumplimentaron efectiva y cumplidamente. Un caso muy ilustrativo es lo acontecido en las postrimerías del reinado: el Ministerio Narváez-Gonzalez Bravo, estando las Cortes cerradas y suspensas las garantías constitucionales, procedió, en un giro «autoritario», a liquidar el tímido aperturismo «unionista», y planteó por simple Real Decreto una nueva ley de Imprenta que volvía a abolir el Jurado (7-III-1.867) y una ley de Orden Público (20-III-1.867), con la promesa de que estas normas serían presentadas a las próximas Cortes para su aprobación. Sin embargo, en las Cortes de 1.867 aquel Gobierno se limitó a solicitar de las mismas un «bill de indemnidad» por la infracción cometida sobre las prerrogativas legislativas de la representación nacional, y a pedir la «declaración» de aquéllas como «leyes del Reino», en bloque y sin ser presentados sus textos dispositivos formalmente a las Cortes ni sometidos por separado al reglamentario proceso de enmienda, discusión y votación en los Cuerpos Colegisladores[16].

La práctica de las delegaciones y de la legislación por Real Decreto alcanzó inclusive al campo de las leyes de Presupuestos, donde los preceptos de los arts. 75° y 76° de la Constitución de 1.845, que tendían a asegurar la concurrencia anual de las Cortes en la votación de las contribuciones y gastos del Estado, nunca obtendrían una regular aplicación. El citado art. 75° hacía preceptivo que: «Todos los años presentará el Gobierno a

[16] Para un mayor detalle sobre la peculiar convalidación de los referidos Reales Decretos, véase J.I. MARCUELLO BENEDICTO, *Las Cortes y los factores de crisis política de la Monarquía constitucional de Isabel II. 1.845-68*, en «Anuario de Historia del Derecho español», LVIII, 1988, pp. 81-172.

las Cortes el presupuesto general de los gastos del Estado para el año siguiente, y el plan de contribuciones y medios para llenarlos, ...» y el 76° precisaría: «No podrá imponerse ni cobrarse ninguna contribución ni arbitrio que no esté autorizado por la ley de presupuestos u otra especial». En estos artículos se fiaba, teóricamente, una de las grandes palancas de las Cortes para el control de la acción de gobierno y quizás la vía más eficaz para forzar el respeto a las reglas mínimas de un régimen parlamentario. Sin embargo, su observancia regular resultó más bien excepcional: en un periodo tan significativo como la «Década moderada», sólo la ley de Presupuestos de 1.845, comprensiva de la célebre reforma fiscal de Mon, se ajustó a los preceptos constitucionales, mientras para el resto del periodo los Gobiernos cubrieron las necesidades financieras del Estado a través de expedientes extraordinarios, crecientemente desvinculados de la concurrencia de las Cortes. Estos expedientes serían: solicitud del ejecutivo a las Cortes de autorizaciones para prorrogar leyes de Presupuestos ya vencidos; solicitud de autorizaciones legislativas para que rigiesen los Presupuestos conforme exclusivamente al proyecto de ley correspondiente, según había sido acordado en Consejo de Ministros y sin esperar a que se cumplimentase perfectamente su tramitación parlamentaria, quedando el ejecutivo, una vez acordada la autorización, con las manos libres para suspender las sesiones de Cortes, cerrar precipitadamente la legislatura o disolver el Congreso; y a raiz del giro conservador autoritario de los Gobiernos isabelinos, en el periodo que medió entre el ascenso al poder de Bravo Murillo en 1.851 hasta la revolución de 1.854, se registraría la práctica sistemática, y que en este caso suponía una clara infracción de la Constitución, de plantear los Presupuestos por simple Real Decreto[17].

Esta expansión y desvinculación del ejecutivo respecto del Parlamento en la función legislativa se dió también, simultáneamente, y dentro del marco del nuevo régimen parlamentario, en relación al efectivo ejercicio de la otra gran función de las Cortes, la de *control* de la acción de gobierno.

En la época isabelina se abandonó la rígida separación de poderes y se adoptó, en principio, un embrión de régimen parlamentario, el denominado como de las «dos confianzas», que eso sí no llegaría nunca a ser reconocido expresamente en la letra de la Constitución y solo existiría en el campo de las convenciones constitucionales. Este régimen, ya de por sí,

[17] E. LOPEZ ESCOBAR, *Orígenes del derecho presupuestario español*, Madrid 1971; y sobre las citadas prácticas excepcionales J.I. MARCUELLO BENEDICTO, *La práctica parlamentaria*, cit., pp. 135-169.

sería muy embrionario, porque como fue costumbre en las Monarquías constitucionales del siglo XIX del continente europeo, era un régimen de parlamentarismo negativo, en el que las Cortes solo podían limitarse a desmentir a un determinado Gobierno su confianza, bien acordándole un voto de censura – que llegó a ser regulado por el *Reglamento del Congreso de los Diputados* de 1.847 –, bien derrotándole en una *cuestión de gabinete* suscitada por aquél libremente , – por regla general, al valorarse su gestión y programa de gobierno en el marco de la anual *Contestación* al *Discurso de la Corona* –, y esta declaración se agotaba en determinar la puesta en juego del poder *moderador* de la Corona, para que ésta bien a traves de su prerrogativa sobre libre nombramiento y separación de Ministros (art. 45°, 10 de la Constitución de 1.845), bien por medio de la *disolución* de las Cortes (art. 26°, idem), arbitrase el conflicto.

La no regulación expresa de este régimen y su carácter «negativo» le daban al mismo un carácter bastante embrionario o debil, y este hecho se agudizaría porque la «confianza parlamentaria» se vió siempre como secundaria y derivada de la «confianza regia». En la época, el propio liberalismo conservador vió a la Corona no como un simple poder moderador, sino como un poder activo, copartícipe en la función de gobierno, con una suprema capacidad decisoria en la misma en última instancia, y, por tanto, se admitió que la confianza regia pudiese ser efectiva para operar un cambio de Gobierno independientemente y frente a la confianza parlamentaria.

En la práctica, el régimen de las dos confianzas no solo no preparó una evolución futura hacia la Monarquía «parlamentaria», si entendemos por ella, estrictamente, la que materializa la máxima del «Rey reina, pero no gobierna», sino que muy al contrario, por las propias concepciones del liberalismo moderado y por el peculiar uso que la Corona hizo de sus prerrogativas, ésta se acabó convirtiendo en el verdadero árbitro de los cambios en los responsables del Gobierno, devaluando crecientemente el caracter parlamentario que pudiese haber tenido el régimen citado. A este respecto no hay que perder de vista la propia perspectiva histórica en que, ahora, se adoptaron las formalidades de un régimen parlamentario: puede presumirse que se abandonó la rígida separación de poderes del sistema «doceañista», porque aquella, y como ha quedado expuesto anteriormente, sirvió, a la hora de la verdad, para alentar las veleidades de una primacía casi incontestable de las Cortes en el proceso político, y acabar sirviendo de base a ese «gobierno de Asamblea» o convencional torpemente disimulado bajo un disfraz monárquico. La adopción de las formas de un régimen parlamentario en la época isabelina, pareció como una

reacción frente a la anterior experiencia constitucional. Hay que tener presente que la introducción de este régimen fue simultánea al deseo de reforzar a la Corona y al poder ejecutivo en aras del principio de orden, y que este aparente contrasentido quizás es el que nos descubre el «secreto» o verdadera intencionalidad de dicha adopción: piénsese que todo régimen parlamentario, y muy especialmente el dualista propio del siglo XIX, siempre supone una interpretación flexible del principio divisionista, donde prima la igualdad ejecutivo-legislativo, el enlace, la armonía y la potenciación de los mecanismos de control mutuo entre estos dos poderes, y que, por tanto, el régimen parlamentario siempre supone una cierta difuminación de dicho principio de división de poderes. En este horizonte, con el simultáneo designio de reforzar a la Corona, cabe pensar que la verdadera intencionalidad de la adopción de las formalidades de un régimen parlamentario era aprovechar sus características al servicio de aumentar el control del ejecutivo monárquico sobre las Cortes. Ciertas prácticas de la época, como la citada de envolver la concesión de delegaciones legislativas con puntuales «cuestiones de gabinete», o la perversión del carácter arbitral de las disoluciones del Parlamento con el uso excesivamente reiterado de este expediente, combinado con el sistemático «fraude electoral» practicado por los Gobiernos de turno, que habilitarían las disoluciones al solo efecto de que éstos se «recontruyesen» sus mayorías parlamentarias, son quizás datos muy elocuentes al respecto.

Lo cierto es que la Corona desnaturalizó crecientemente el régimen parlamentario, conviertiéndose ella en el efectivo árbitro del cambio político, y esto a través de una serie de graves prácticas:

1. Con frecuencia la Corona hizo valer su prerrogativa constitucional sobre libre nombramiento y separación de Ministros (art. 45, 10, Constitución de 1.845), para operar un cambio de Gobierno unilateralmente, frente y sobreponiéndose a la confianza parlamentaria. A este respecto fue bien ilustrativa la crisis del Ministerio del Duque de Sotomayor en 1.847. Según nos cuenta R. Santillán, Ministro de Hacienda del mismo, en sus *Memorias*[18], este Gobierno intentó alejar de Madrid al general Serrano, para evitar que el mismo siguiese utilizando su papel de «favorito» cerca de Isabel II con vistas a forzar un cambio de Gobierno a favor de los moderados «puritanos» y de su amigo personal el financiero J. Salamanca. Al efecto, el Ministerio nombró a dicho general inspector en comisión de las tropas de Navarra y Vascongadas; pero Serrano resistió el encargo

[18] R. SANTILLAN, *Memorias (1.815-56)*, II, ed. cotemporánea de Ana Mª Berazaluce, Pamplona 1960, pp. 75-86.

alegando que como Senador dicho nombramiento era indirectamente una vulneración a las debidas garantías a su intervención en los trabajos parlamentarios. En este conflicto, el Gobierno buscó el apoyo de las Cortes, solicitando del Senado autorización para formar causa por desobediencia al general. A la vez en el Congreso, los diputados ministeriales promovieron una proposición no de ley, en la cual, y aún con el ilustrativo reconocimiento del carácter derivado y secundario de la confianza parlamentaria, se decía: «Pedimos al Congreso se sirva declarar que los principios políticos del actual Ministerio merecen la aprobación de este Cuerpo Colegislador, el que seguirá dándole su apoyo mientras aquél continúe obteniendo la confianza de la Corona». Como señalara el propio Santillán, tanto el acuerdo de la autorización senatorial como de la proposición de confianza del Congreso tenían como objetivo mostrar el apoyo de las Cortes a la conducta del Gobierno en su conflicto con Serrano, conducta que en aquellas circunstancias apuntaba a neutralizar la amenaza de que presiones extraparlamentarias, en este caso de los círculos cortesanos, se pudiesen estabilizar como medio ordinario para determinar los cambios ministeriales al margen del Parlamento. Pues bien, a pesar del acuerdo positivo tanto de la autorización senatorial como de la proposición de la Cámara electiva, Isabel II, invocando expresamente la prerrogativa regia referida, tomó la iniciativa de exonerar al Gobierno a los dos meses escasos de su formación, procediendo al nombramiento del Ministerio «puritano» de F. Pacheco, con Salamanca en la cartera de Hacienda.

2. Hubo también casos en que la Corona, sintiéndose copartícipe de la función de gobierno con capacidad decisoria preeminente en última instancia, no tuvo inconveniente en utilizar la negativa de firma a una propuesta de su Ministerio en alguna faceta de su competencia, para provocar la caída del mismo independientemente de que éste tuviese contrastada la confianza parlamentaria a su «programa de gobierno». El caso más destacado y que sentó un decisivo precedente fue el conocido conflicto entre la Regente Mª Cristina de Borbón y el Ministerio progresista de Mendizabal en la primavera de 1.836. La Regente, en el caso puntual de una propuesta de Real Decreto sobre relevos militares, que afectaba a la remoción de los generales moderados Quesada, Ezpeleta y Conde de San Román, planteada por sus Ministros en ejercicio responsable de su función ejecutiva, negó la firma al mismo, provocando en 16 de Mayo la dimisión del Gabinete, a pesar de que dicho Ministerio acababa de contrastar en el marco solemne de la *Contestación* al Discurso de la Corona, con ocasión de la apertura de la legislatura (22 de Marzo de 1.836), que en base al punto central de su programa y acción de gobierno, – la desamortización eclesiástica de Febrero-Marzo de 1.836, planteada en uso de

la ley de Voto de confianza de 1.835 – se hacía acreedor a la más plena confianza del Estamento de Procuradores del Reino, por cierto recién salido de una consulta electoral que con carácter arbitral se había realizado simultáneamente a la emisión de los Decretos desamortizadores[19].

3. Una tercera práctica muy a destacar fue la siguiente: es típico de esta época el que la Corona sostuviese Gobiernos de su exclusiva confianza, neutralizando la hipotética eficacia de los votos de censura de las Cortes en orden a condicionar el signo político de aquellos, con disoluciones reiteradas y sucesivas de las mismas. Las Constituciones isabelinas nunca llegaron a limitar el número de veces o frecuencia con que la Corona podría ejercer en plazo temporal predeterminado su prerrogativa de disolución de la Cámara electiva, ni llegaron a fijar, en igual sentido limitador, las circunstancias concurrentes para su ejercicio; aquéllas se ciñeron a indicar que en el caso de disolución se deberían reunir nuevas Cortes en el plazo de tres meses (arts. 26° de las Constituciones de 1.837 y 1.845)[20]. El uso por la Corona de su prerrogativa llevó a desnaturalizar el carácter teóricamente arbitral de la disolución, pues dos Reales Decretos de disolución otorgados a un mismo Ministerio, mediando una moción de censura del Parlamento, no podía por menos de ser un rechazo del veredicto de las urnas, y con ello se destruía una pieza esencial del régimen parlamentario como era el control mutuo ejecutivo-legislativo, derivado de la dialéctica voto de censura-disolución, que ahora se iba a romper en el sentido de una inoperancia de los primeros y de la conversión de la disolución en una mera palanca para despedir sucesivamente diputaciones a Cortes desafectas al Gobierno de la Corona.

En un principio, la práctica de las disoluciones sucesivas tenía un límite indirecto en la necesidad de mayoría parlamentaria por los Gobiernos para poder desarrollar sus «programas de legislación», a tenor del citado art. 12° de la Constitución de 1.845, y sobre todo para cubrir el precepto constitucional sobre votación anual de la ley de Presupuestos (arts. 75° y 76°, idem). Pues bien, en los casos en que se apeló a aquéllas, la Corona acabó dando cobertura a sus Gobiernos no parlamentarios, avalando a éstos con su firma en sus propuestas inconstitucionales de legislar por

[19] J. TOMAS VILLARROYA, *El sistema político del Estatuto Real*, Madrid 1968, pp. 215-223.

[20] Sobre la prerrogativa de disolución en nuestra historia constitucional véase G. BAYON CHACON, *El derecho de disolución del Parlamento*, Madrid 1935, y A. BAR CENDON, *La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español*, Madrid 1989.

simple Real Decreto en materias expresamente contempladas por la Constitución como «reserva de ley», inclusive en materia de ley de Presupuestos, desvinculándolos así, totalmente, de la concurrencia de las Cortes.

El caso más sobresaliente de estas prácticas fue la cobertura que la Corona dió al Ministerio autoritario de Bravo Murillo en los años 1.851-52. Dicho Gobierno se formó en 14 de Enero de 1.851 y muy pronto pudo contrastar su falta de apoyo parlamentario, cuando en el Congreso de los Diputados se hizo franca oposición a un punto central de su programa, el proyecto de ley sobre «Arreglo de la Deuda Pública». El incidente del *No, de Negrete*, sirvió de pretexto para que el Presidente del Consejo de Ministros solicitase de la Corona el decreto de disolución de Cortes, que fue efectivo en 7 de Abril de 1.851. En las subsiguientes elecciones pudo el Gobierno «fabricarse» una nueva mayoría, aun apretando tanto las clavijas de la maquinaria electoral que irónicamente se denominó a la nueva representación nacional de 1 de Junio con el ilustrativo término del «Congreso de familia». Este acabó dando plena cobertura al citado proyecto de Deuda Pública, pero el desapego de Bravo Murillo hacia el Parlamento le llevó al poco, simultáneamente al golpe de Estado de Luis Napoleón en Francia, a suspender precipitadamente las sesiones de Cortes, en 9 de Diciembre, y a cerrar definitivamente la legislatura en 7 de Enero de 1.852, planteando los Presupuestos para esta anualidad por simple Real Decreto de 18 de Diciembre de 1.851. Las Cortes permanecieron cerradas casi todo lo largo de 1.852, mientras el Ministerio, a la sombra y cobertura que daban los acontecimientos franceses, preparaba sus conocidos y polémicos proyectos de reforma constitucional de corte «conservador autoritario», que en su intento revisor de la Constitución de 1.845 y como ha señalado el profesor Sanchez Agesta parecían «... querer legalizar y estabilizar la dictadura del poder ejecutivo». La clausura de las Cortes y el conocimiento informal que se iba teniendo sobre el tenor de los proyectos reformistas, fue suficiente para ir resquebrajando y diluyendo la mayoría «ministerial» salida de la consulta electoral, con carácter teóricamente arbitral, celebrada en la primavera de 1.851.

Cuando en 1 de Diciembre de 1.852 Bravo Murillo se decidió a reunir las Cortes para que concurriesen en la reforma citada, los diversos partidos y fracciones colocados en oposición al Gobierno, que iban desde los «moderados», dispuestos a no abdicar del sistema político de 1.845, hasta la minoría «progresista», se concertaron objetivamente para, sin esperar a la presentación formal de los proyectos reformistas, emitir un voto de censura al Gobierno en el primer acto de la legislatura, en el curso de la elección a la Presidencia del Congreso de los Diputados. A tal efecto

juntaron sus votos para promover a dicho puesto a un candidato de oposición al Ministerio y tan vinculado al sistema político de la Constitución de 1.845, como Fco. Martínez de la Rosa. Su elección fue presentada e interpretada como una clara muestra de que el Gobierno Bravo Murillo, en base al punto central de su programa, la «reforma constitucional» de corte autoritario, no se hacía acreedor a la confianza parlamentaria. El Ministerio, efectivamente, hizo cuestión de gabinete aquella derrota, y solicitó de inmediato de la Corona su segundo decreto de disolución de Cortes, que le fue otorgado efectivamente y leído a las Cortes en la siguiente sesión de 2 de Diciembre. Se cerró así la legislatura más breve del reinado, con solo dos sesiones celebradas, la de apertura en que se verificó la citada elección de Presidente del Congreso (1-XII-1.852) y la de clausura (2-XII) en que se comunicó escuetamente a la Cámara su disolución, cumpliéndose al límite el precepto constitucional sobre reunión anual de Cortes, y haciendo casi una caricatura del mismo. Una vez más el cierre de las Cortes se hizo sin estar votada en Cortes la ley de Presupuestos, y el mismo se acompañó de un Real Decreto de 2 de Diciembre por el cual se disponía que el proyecto de ley de Presupuestos para 1.853, conforme exclusivamente a su acuerdo en Consejo de Ministros, pues no había habido ocasión material para su presentación formal en Cortes, se «publicaría» y «comenzaría a regir» como ley desde 1 de Enero de aquella próxima anualidad. Este caso marcó, dentro de la época isabelina, el cenit de la desvinculación de un Gobierno respecto de los institutos parlamentarios[21].

Con estas prácticas la Corona se convirtió en el verdadero árbitro del cambio político, desnaturalizando el formal régimen parlamentario. En la época isabelina, los cambios de Gobierno no derivaron de las consultas electorales ni de las cambiantes mayorías parlamentarias. Respecto a las primeras, el protagonismo que las leyes electorales daban a las autoridades municipales y provinciales en fases decisivas del proceso electoral, como la construcción del censo electoral y el proceso de escrutinio, junto con el control gubernativo de aquéllas gracias al Estado centralista de 1.845, permitió a los Gobiernos de turno practicar un sistemático «fraude electoral» para fabricarse y reconstruirse, a través de las disoluciones sucesivas, sus mayorías parlamentarias; ningún Gobierno isabelino perdió

[21] J.I. MARCUELLO BENEDICTO, *La práctica parlamentaria*, cit., pp. 356 y ss.; una valoración diversa en D. SEVILLA ANDRES, *Orígenes del control parlamentario en España (1810-74)*, en M. RAMÍREZ (ed), *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*, Barcelona 1978.

unas elecciones, y esto hirió la representatividad de las Cortes[22]. Por lo que respecta a lo segundo, los votos de censura de las Cortes, con frecuencia fruto de la inestabilidad de las mayorías parlamentarias de aquel tiempo, propia de las peculiares características de los partidos de «notables» del momento, siempre pudieron ser enfrenados por la Corona con el mecanismo más arriba citado: disoluciones sucesivas más apoyo de la Corona a la práctica de sus Gobiernos minoritarios de legislar por simple Real Decreto, incluída la materia de ley de Presupuestos, manteniendo las Cortes cerradas.

En esta época, los cambios de Gobierno solo fueron determinados, bien por el libre ejercicio de la prerrogativa regia sobre discrecional nombramiento y separación de Ministros, o bien cuando el partido político excluído sistemáticamente de la confianza regia, caso de la izquierda liberal o partido «progresista», se decantaba por coaccionar extraparlamentariamente la prerrogativa regia vía pronunciamiento militar o movimiento juntista. Lo cual sería, de por sí, bien ilustrativo de la imposible «normalización» de un efectivo régimen parlamentario.

La resultante de todo ello fue que la pretendida fórmula de equilibrio Corona-Cortes planteada por la letra de la Constitución de 1.845, fue un simple espejismo. El ejecutivo monárquico, devenido en gobierno, se expansionó en la función legislativa en claro detrimento de la concurrencia de las Cortes en la formación de las leyes, y a su vez, el signo político de aquel poder no lo determinaron ni las urnas ni el Parlamento, sino la Corona. Y así aquella dualidad propia de una teórica Monarquía «constitucional», acabó derivando hacia un régimen piramidal en torno al poder monárquico como cúspide del mismo, con características casi autoritarias.

Esto fue así por la obsesión del liberalismo moderado de garantizar el principio de orden en base a robustecer excéntricamente al poder ejecutivo bajo la autoridad de la Corona; pero el coste de esta política fue a medio plazo muy alto: el liberalismo conservador no logró controlar a la propia Corona, y las prácticas autoritarias, al desvirtuar las mínimas garantías a la existencia de una Monarquía constitucional, fueron anulando el carácter «representativo» del sistema, y empujando a las fuerzas de la izquierda liberal, «progresistas» y «demócratas», no favorecidas por una confianza regia que siempre se inclinaba por el «exclusivismo» moderado, al campo de la revolución, como demostraría el destronamiento de Isabel II en el movimiento de 1.868.

[22] Sobre el «fraude electoral», véase por todos, M. ARTOLA, *Partidos y programas políticos 1808-1936*, 2 voll., Madrid 1974, I, pp. 119-127.

La dinámica descrita mostró la profunda evolución de nuestro liberalismo desde el frustrado ensayo de la Monarquía «asamblearia» a la contradictoria Monarquía «constitucional», una evolución en la que mucho tuvo que ver la débil base social de la España mesocrática, de la sociedad clasista liberal-censitaria.



La «Chambre Introuvable» e i princìpi del regime parlamentare (agosto 1815 - settembre 1816)

di *Maria Sofia Corciulo*

1. *Interpretazione della natura giuridica della «Charte octroyée»*

Come in genere è avvenuto per tutti i primi testi costituzionali europei, anche per la *Charte* del 1814 «on sentait très bien que ne définissait que du dehors la vie constitutionnelle et que la pratique allait être décisive»[1]. Il termine «Charte Constitutionnelle» suggerito da uno dei commissari, il Beugnot, rese più facile l'accettazione della stessa da parte dei realisti, e nello stesso tempo, accontentò anche i liberali ai quali «le terme de Charte ... rappellait surtout les souvenirs des libertés communales. Les chartes des communes étaient des actes par lesquels le Roi ou un seigneur féodal faisait concession de certaines franchises aux bourgeois d'une ville. En apparence les chartes étaient librement et gracieusement accordées ...; en réalité elles étaient imposées par les événements et elles équivalaient à des transactions entre puissances en conflit»[2].

Nella Francia del 1814, un quarto di secolo, con tutto ciò che di nuovo aveva significato, non poteva essere cancellato dalla restaurata dinastia. Pur rifacendosi al diritto divino, secondo il quale egli regnava dal 1795, Luigi XVIII non pensò minimamente di poter tornare alla monarchia d'*ancien régime*. Il mutamento, o meglio, lo sconvolgimento della vecchia società, era stato così totale da escludere la restaurazione di un potere reale che non fosse attenuato da concessioni alle esigenze dei nuovi tempi. Le pressioni di Monsieur, fautore di un ritorno alla monarchia pre-rivoluzionaria, non avevano avuto alcuna influenza su Luigi XVIII che «avait

[1] J. Barthélémy, *Introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Paris 1904, cit. in D. Bagge, *Les idées politiques en France sous la Restauration*, Paris 1952, p. 162.

[2] P. Bastid, *La théorie juridique des Chartes*, in «Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle», 11, 1973, 3, p. 164.

trop de sens politique pour ne pas se rendre compte des nécessités qui pesaient sur lui. Il comprenait bien que la Monarchie serait limitée ou qu'elle ne serait pas»[3]. Del resto, il fatto che la *Charte* del 6 giugno 1814 sembrasse emanare solo da lui accontentava l'amor proprio del sovrano, soddisfacendo il suo desiderio di vedere rispettate le prerogative regie nella loro interezza. Purché esse venissero salvaguardate, egli non si oppose a che si lasciasse aperta la via ad un'interpretazione più estensiva di alcuni articoli della *Charte.* Infatti, se la teoria, definita dal Bastid dell'*octroi*, fosse stata intesa, oltre che in senso formale, anche in quello sostanziale, essa avrebbe comportato notevoli e differenti conseguenze sul piano istituzionale.

Innanzitutto, poiché la fonte di ogni autorità sarebbe stato il sovrano, tutte le istituzioni politiche, comprese le Camere, avrebbero avuto un ruolo secondario e strumentale alla volontà regia. Inoltre, tale teoria avrebbe comportato un'interpretazione restrittiva della *Charte*, nel senso che, avendo il sovrano consentito a limitare il proprio potere secondo norme ben identificabili, tutte le volte che la Costituzione non avesse previsto una situazione giuridico-istituzionale, sarebbe stato necessario rifarsi al diritto monarchico puro. Infine, se la *Charte* fosse stata considerata emanante unicamente dalla volontà del sovrano, ne sarebbe derivato, come conseguenza, il suo diritto a modificarla e perfino a revocarla[4].

E mentre i più famosi costituzionalisti del tempo si impegnavano in dotte dispute sull'estensione e sugli attributi del potere reale, l'evolversi della situazione storico-politica avallò, in maniera determinante, la teoria pattizia della Costituzione: il 16 marzo 1815, alla vigilia del rientro a Parigi di Napoleone, il sovrano giurerà solennemente di rispettare la *Charte*, impegno che aveva evitato di assumere il 4 giugno 1814 allorché l'aveva promulgata. «A partir de ce moment, il n'y avait plus de doute. Le caractère contractuel de la *Charte*, déjà inscrit dans les événements de 1814, était officiellement proclamé»[5].

Le conseguenze giuridiche derivanti dalla teoria pattizia comporteranno, innanzitutto, la prevalenza della Camera dei deputati, rappresentante del paese, su quella dei Pari, di nomina regia. E dal momento che la prima

[3] *Ibidem.*

[4] Tale seconda ipotesi era presa in considerazione dai componenti più reazionari dell'*entourage* del sovrano, primo fra tutti il conte d'Artois.

[5] P. Bastid, *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française (1814-1848)*, Paris 1954, p. 147.

era l'espressione della volontà nazionale, essa avrebbe potuto legittimamente opporsi all'operato dei ministri, se lo avesse ritenuto dannoso agli interessi del paese.

Nella realtà, tale controllo sull'attività governativa, tipico del regime parlamentare, si attuerà soltanto in futuro grazie ad una estensiva interpretazione di norme e istituti previsti dalla *Charte*, ai quali una determinata, favorevole congiuntura storico-politica permetterà di essere, anche se limitatamente, realizzati. Si potrà, invece, dopo il giuramento del 16 marzo, correttamente definire costituzionale il regime istituito dalla *Charte*, poiché il sovrano, derivando formalmente i suoi poteri da essa, non avrà più soltanto il dovere morale di mantenerla e rispettarla, ma anche quello di attenersi alle norme giuridiche che stabilivano i suoi diritti e i suoi doveri: ne conseguiva che i sudditi non sarebbero stati tenuti a prestargli obbedienza nel caso egli avesse violato la *Charte*; inoltre, egli non le avrebbe potuto apportare alcun mutamento se non con il consenso delle Camere, rappresentanti della nazione[6].

A tale proposito, il Prélot sostiene che taluni studiosi hanno impropriamente usato per definire il regime consacrato dalla *Charte* del 1814, il termine di 'monarchia rappresentativa'. Se si può parlare di «rappresentatività» nella Costituzione del 1814 – egli nota – essa è da intendersi in un diverso e più ristretto significato: il sovrano non è rappresentante della nazione, poiché da essa e da una Costituzione discendono i suoi poteri, ma la sua monarchia è detta «rappresentativa», perché prevede l'esistenza di organi rappresentativi, quali le Camere. Di fatto, però, l'esistenza delle Camere, limitando il potere del sovrano, gli impone la collaborazione con esse. Il Prélot definisce tale regime una diarchia e, più precisamente, dato l'alto censo richiesto per essere elettore ed eleggibile (rispettivamente 300 e 1000 franchi), una oligarchia plutocratica.

La monarchia rappresentativa istituita dalla *Charte* significò, dunque, la nascita del regime parlamentare? Si può rispondere affermativamente a tale interrogativo soltanto se si intende la formula 'regime parlamentare', in un senso piuttosto limitato, e se si attuano i necessari 'distinguo', fra le norme giuridiche previste dalla *Charte* ed il reale funzionamento delle istituzioni.

È vero che la *Charte*, ponendo alcune premesse fondamentali del regime parlamentare, quali l'irresponsabilità del sovrano, la possibilità per i ministri di essere membri delle Camere e di avervi accesso ed una limitata

[6] Cfr. M. Prélot, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris 1972, pp. 380 ss.

iniziativa legislativa assembleare, contribuì certamente a introdurre talune basi del parlamentarismo. Tuttavia, essa non aveva previsto quella che viene considerata la caratteristica essenziale di tale regime: il potere delle Camere di controllare e licenziare i ministri in presenza di un giudizio negativo sulla loro attività politica, come pure la loro responsabilità politica. La carenza legislativa intorno a tali fondamentali norme diminuì notevolmente l'efficacia e la portata delle altre. Accadde spesso, infatti, che esse venissero attuate con motivazioni e per fini diversi o, addirittura opposti, a quelli tipici del parlamentarismo. E l'inesistenza della normativa relativa alla responsabilità politica dei ministri sarà proprio 'il tallone d'Achille' della costruzione giuridica creata dalla *Charte.*

Il barone Barante ha scritto nei suoi *Souvenirs*:

«ce ne fut que peu à peu, à force d'en parler ou d'y réfléchir plus à loisir, qu'on se forma sur la Charte une idée systématique, qu'on lui assigna un esprit fondamentale, une pensèe mère que Royer-Collard, surtout, finit par élever à une dignité de théorie. Mais, au premier moment, on ne savait pas bien ce qu'on faisait en rédigeant la Charte ... C'était pour tous comme une formalité exigée par les circonstances et destinée à ne pas durer davantage ... Aussi les garanties constitutionnelles étaient elles réclamées par les eux (les libéraux) comme des places de sûreté contre un pouvoir ennemi et non point comme moyen d'établir un gouvernement libre et pondéré»[7].

2. *La Seconda Restaurazione. Le elezioni della Chambre Introuvable*

L'8 luglio 1815 la sostituzione delle bandiere tricolori poste sugli edifici pubblici parigini con quelle bianche, borboniche, annunciò alla popolazione il nuovo avvicendamento al vertice dello Stato.

Nel primo pomeriggio la carrozza di Luigi XVIII, scortata da quelle del fratello, conte d'Artois, e del nipote, duca di Berry, attraversò i grandi *boulevards* e giunse alle Tuileries ove una folla in delirio acclamava il sovrano gridando: «Dio ci rende il nostro Padre di Gand!». Eppure la situazione nazionale era lungi dal dare adito a manifestazioni di gioia. Le conseguenze politiche dei Cento Giorni avevano pesato negativamente anche sulle modalità con le quali era stato restaurato il Borbone. Infatti, contrariamente a quanto avvenne nel 1814, allorché Luigi XVIII aveva recuperato il trono per manifesta volontà, anche se non unanime, del popolo francese[8], ora la sua dinastia era stata reimposta al paese esclusi-

[7] P. DE BARANTE, *Souvenirs*, 8 voll., Paris 1890-1897, p. 39.

[8] Cfr. M.S. CORCIULO, *La nascita del regime parlamentare in Francia. La prima Restaurazione*, Milano 1977.

vamente dalle potenze straniere. L'immagine di Luigi XVIII, tornato «dans les fourgons de l'étranger», sarà spesso ricordata negli anni successivi dai nemici della monarchia. Inoltre, le conseguenze dell'avventura e della disfatta napoleoniche costarono al paese più di 50 milioni di franchi, somma destinata al sostentamento delle truppe straniere che, da tutta Europa, marciavano sulla Francia per aggiungersi ai 150.000 anglo-prussiani, reduci dalla battaglia di Waterloo.

Il sovrano, fin dal 7 luglio, aveva varato un nuovo ministero, del quale si preoccupò non facessero parte i realisti *exagérés*, presieduto dal principe di Talleyrand (definito da M.me de Staël «il più impenetrabile e indecifrabile degli uomini»). Il dicastero della Polizia fu affidato a Fouché poiché Luigi XVIII non ebbe il coraggio di allontanare colui che gli aveva reso dei servigi tanto preziosi (nominò, tuttavia, il favorito Decazes prefetto di Polizia con l'incarico di sorvegliare l'astuto uomo politico)[9].

Pochi giorni dopo il suo secondo ritorno in Francia, Luigi XVIII, con decreto del 13 luglio, aveva pronunziato lo scioglimento della precedente Camera elettiva (quella dei Cento Giorni) adducendo la necessità di dare al paese una rappresentanza più numerosa di quella prevista dalla *Charte* del 1814: per aumentare il numero dei deputati da 262 a 402 vennero diminuiti i requisiti per accedere all'elettorato attivo e passivo. In deroga alle disposizioni della *Charte* – che fissavano in 30 e in 40 anni le condizioni per essere elettori ed eleggibili – il sovrano stabilì che l'età dei primi venisse portata a 21 anni e quella dei secondi a 25. Il censo richiesto non fu diminuito perché a quei tempi la proprietà era ovviamente considerata una condizione indispensabile per potersi legittimamente interessare ai problemi politici.

Nei primi giorni d'agosto Fouché presentò al sovrano due rapporti sullo stato del paese. In entrambi si dipingeva a fosche tinte la situazione socio-economica francese, esasperata dai pesanti contributi dovuti alle potenze alleate e divisa dalle diverse concezioni politiche che ne avevano fatto «due nazioni alle prese l'una con l'altra». Fouché era convinto che, nel caso fosse scoppiata una guerra civile, i primi a soccombere sarebbero stati i realisti di tutte le sfumature. Infatti, a suo parere «si sarebbe trovato a stento un decimo dei francesi desiderosi di tornare all'*ancien régime* e un quinto sinceramente sottomessi all'autorità reale»[10]; egli consigliava

[9] È noto il giudizio lapidario di Chateaubriand che, nel vedere Talleyrand camminare al braccio di Fouché nell'anticamera reale, scrisse che «il vizio si appoggiava al crimine».

[10] G. DE BERTIER DE SAUVIGNY, *La Restauration*, Paris 1974, p. 122.

pertanto al governo di fidarsi soprattutto di quanti, come lui, erano stati sempre fedeli ai princìpi della Rivoluzione.

Tale pessimistica previsione fu clamorosamente smentita dal sorprendente risultato delle elezioni del 1815 vinte con ampia maggioranza dagli ultrarealisti: «c'est une Chambre qui paressait introuvable!», fu il commento del sovrano, destinato a passare alla storia.

Si è sostenuto generalmente che i componenti della Chambre Introuvable fossero uomini inesperti e privi di qualsiasi vissuto politico, poiché la maggior parte di essi (circa l'80%) non aveva esercitato alcuna funzione di tipo rappresentativo-assembleare. Tuttavia, numerosi neo-deputati avevano avuto, precedentemente la loro elezione, esperienze amministrative a livello locale. Nella sua totalità questa assemblea era composta per il 54% da nobili, con una percentuale quattro volte superiore di quelli d'*ancien régime* (contrariamente a quanto si è spesso sostenuto a tale proposito) rispetto agli *hobereaux*. La maggior parte di questi nobili, oltre a godere di notevoli prestigio e autorità non solo 'locali' (il 31% di essi era stato insignito dell'Ordine di San Luigi), apparteneva, per censo, all'*élite* dei notabili nazionali[11], fra i quali erano stati eletti anche gran parte degli altri deputati componenti l'assemblea.

Il prestigio e l'autorevolezza sociali derivanti sia da uno *status* nobiliare e/o da onorificenze, sia dal censo e, spesso, da entrambi questi fattori, assieme ad una certa esperienza di amministrazione locale, sembrano dunque essere state le caratteristiche prevalenti dei componenti la Chambre Introuvable.

In conclusione, dall'analisi dei risultati delle elezioni dell'agosto 1815 risulta evidente che: a. gli elettori della Chambre Introuvable manifestarono chiaramente la volontà di inviare in Parlamento soprattutto quegli uomini che non avevano fatto parte dei precedenti *establishments* politico-governativi; in definitiva, coloro che non erano ritenuti responsabili degli ultimi avvenimenti politici. La scelta cadde prevalentemente su coloro che avevano avuto qualche esperienza amministrativa o giudiziaria *in loco* o, comunque, godevano di un prestigio sociale localmente rilevante; b. tale volontà poté compiutamente realizzarsi anche perché il governo, non aveva ancora del tutto perfezionato – come avverrà successivamente – i suoi metodi di pressione sull'elettorato (considerazione generalmen-

[11] Gli eletti paganti più di fr. 1500 di imposta annuale aumentarono dal 45% delle elezioni del maggio al 64% di quelle dell'agosto.

te trascurata dagli 'interpreti' di tali elezioni); inoltre, allorché e ove il ministero poté esercitare tutte le sue interferenze ed influenze amministrativo-politiche, gli effetti di esse furono annullati sia da situazioni preesistenti (la società segreta dei *Chevaliers de la Foi*) sia occasionali (il 'Terrore bianco', l'occupazione dei territori stranieri), che contribuirono in maniera determinante al successo dei candidati di tendenza più conservatrice. Ma non v'è dubbio che tale scelta corrispondesse complessivamente alla volontà politica del paese legale[12].

Le elezioni dell'agosto 1815 devono quindi essere considerate una manifestazione d'indipendenza dell'elettorato che intese esprimere autonomamente una precisa volontà politica. Sotto questo aspetto esse rappresentarono certamente un progresso nell'attuazione delle regole del regime parlamentare, di cui il principio d'indipendenza e di libertà di voto è uno dei presupposti indispensabili.

E per una stupefacente coincidenza, sarà proprio da questa reazionaria Chambre Introuvable che verrà la più dotta e strenua difesa dei princìpi del parlamentarismo.

La nuova Camera rappresentativa, a maggioranza *ultra,* si trovava di fronte a un governo costituito prevalentemente da politici formatisi durante gli anni dell'Impero. Si rendeva pertanto indispensabile un intervento risolutore del sovrano che facesse giustizia di tale evidente contraddizione: da più parti gli si suggeriva di liberarsi dei due uomini – Fouché e Talleyrand – con i quali era estremamente improbabile che la nuova Camera avrebbe accettato di collaborare.

Talleyrand ritenne allora che solo una manifestazione di fiducia nel ministero da parte del sovrano avrebbe permesso a questo di sopravvivere. L'occasione si presentò il 21 settembre allorché le potenze alleate gli comunicarono il progetto del trattato secondo il quale, oltre ad altri gravosi oneri, i confini della Francia ritornavano ad essere quelli precedenti le vittorie napoleoniche. Il principe dichiarò di non volere apporre la sua firma su tale documento, se prima il sovrano non avesse pubblicamente avallato l'operato del governo «verso e contro tutti»; in caso contrario si

[12] Secondo il Beck il sorprendente risultato delle elezioni del 1815, pur venendo successivamente ridimensionato da quello delle elezioni del 1816 (dopo lo scioglimento della Chambre Introuvable), segnerà l'inizio – nonostante i mutamenti sociali nella composizione della nuova Camera – di una tendenza politica ben precisa, dalla quale verrà caratterizzato tutto il periodo della Restaurazione; cfr. T. BECK, *French Legislators, A Study in Quantitative History (1800-1834),* Berkeley - Los Angeles - London 1974, pp. 61-62.

sarebbe dimesso, come peraltro avvenne. Il governo seguì la sorte del suo presidente, adeguandosi in ciò a quanto quest'ultimo aveva affermato:

«È necessario solamente tenerci uniti; bisogna, se ci dimettiamo, dimetterci tutti insieme; in ciò noi daremo ancora un prezioso esempio di questa fede politica che devono mantenere fra loro gli uomini di Stato che professano gli stessi princìpi, le stesse opinioni. È questa fede politica che dà in Inghilterra tanta forza alle associazioni ministeriali, ed è assolutamente necessario che essa venga introdotta in Francia, poiché potrà consolidare la nostra nuova forma di governo»[13].

La buona conoscenza da parte di Talleyrand delle regole del corretto gioco parlamentare fu in quell'occasione condivisa, anche da Luigi XVIII, il quale, di fronte alle dimissioni del governo, esclamò: «Ebbene farò come in Inghilterra; incaricherò qualcuno di comporre un nuovo ministero»[14].

Fu quella la prima volta in Francia in cui il governo cadde non per un disaccordo fra i ministri e il sovrano, ma per l'ostilità della Camera rappresentativa, rivolta soprattutto verso il *leader* di esso, le cui dimissioni, secondo un principio-base del regime parlamentare, comportavano l'automatica decadenza di tutta la compagine ministeriale.

3. *Concezione socio-politica degli 'ultras'*

Anche se di tono sarcastico, la definizione data da Talleyrand del duca di Richelieu, neo-primo ministro, «l'uomo francese che conosce meglio la Crimea», rispondeva a verità. In effetti questi non aveva alcuna esperienza della vita politica francese, essendo stato a lungo governatore della Crimea. Queste sue lacune non poterono non riflettersi sulla composizione del nuovo ministero del quale entrarono a far parte uomini di opposte tendenze.

Intanto fin dalla metà di settembre i neo-deputati avevano cominciato ad affluire a Parigi dove, il 7 ottobre, era previsto l'esordio della legislatura. In attesa della seduta inaugurale essi si raggruppavano fra loro – non essendoci ancora organizzazioni partitiche – dapprima secondo un'affinità 'geografica'[15], in seguito politica.

[13] *Mémoires du Chancelier Pasquier*, Paris 1893-1896, III, p. 422.

[14] J. DE VITROLLES, *Mémoires et rélations politiques*, Paris 1883-1884, III, p. 228.

[15] Per esempio, i deputati provenienti dalla Normandia si riunivano presso il conte di Bouville.

I famosi salotti di quegli anni altro non erano che riunioni mondano-politico-letterarie (a seconda del carattere e degli interessi della padrona di casa prevaleva l'una o l'altra di tali caratteristiche), alle quali gli uomini più in vista non mancavano di partecipare. Secondo una suddivisione 'partitica', gli *ultras* si ritrovavano generalmente dalla principessa di Trémoille, dalla baronessa di Frénilly e dalla duchessa di Duras; i più intellettuali fra loro, si incontravano da M.me Récamier, ove era spesso ospite, oltre naturalmente a Constant, anche Chateaubriand; la duchessa di Broglie, figlia di M.me de Staël, riceveva invece i realisti moderati e soprattutto i 'dottrinari'.

Due opposti schieramenti politici si fronteggiavano alla Camera dei deputati: alla schiacciante maggioranza degli ultra-realisti, quasi il 78%, si contrapponeva l'esiguo gruppo composto dai cosiddetti 'ministeriali', dai 'dottrinari', dagli 'indipendenti', nonché da qualche ex-rivoluzionario. Anche se il censo dei componenti i due raggruppamenti era quasi identico – tutti facevano parte dell'*élite* dei notabili nazionali – diverse, e in molti casi antitetiche, erano sia la loro provenienza sociale sia la loro precedente esperienza politica, alle quali corrispondevano diverse visioni della società civile e della *respublica*, per la cui realizzazione i due contrapposti raggruppamenti erano decisi a combattersi con tutti i mezzi giuridico-politici loro consentiti.

La concezione politica degli *ultras* si rifaceva al periodo dell'*ancien régime*[16], che assumeva nelle loro teorizzazioni quasi le connotazioni di un'età dell'oro, durante la quale la Francia aveva prosperato grazie ai benefici di un ordinamento naturale istituito e voluto da Dio stesso. Il richiamo e il rimpianto per quest'antica e sapiente costituzione non scritta costituì una delle tematiche ricorrenti con maggiore frequenza nelle argomentazioni che gli *ultras* svilupparono contro la concezione illuministica della storia, alla cui critica concorreva allora anche il nascente spirito romantico che in Francia fu nella sua prima espressione essenzialmente cattolico e realista.

Senza dubbio l'opera che maggiormente influì sugli scrittori *ultras* legittimisti furono le *Reflections on the Revolution* di Edmund Burke, alle cui critiche alla società sorta dalla Rivoluzione essi aggiunsero la loro personale interpretazione.

[16] Per la verità il Godechot sostiene che pochissimi fra gli scrittori *ultras* erano convinti di poter ripristinare *sic et sempliciter* l'*ancien régime*; cfr. J. GODECHOT, *La contrerévolution, doctrine et action*, Paris 1961, p. 2. Cfr., inoltre, J.J. OECHSLIN, *Sociologie, organisation et strategie de l'ultra royalisme*, in «Politique», luglio-settembre, 1958.

Oltre al de Maistre che può essere annoverato – per i suoi scritti contro-rivoluzionari e ultra-montani – fra i maggiori esponenti, insieme al Lamennais prima maniera, del tradizionalismo religioso, colui che elaborò con più rigore teorico le tesi dell'ultra-realismo fu indubbiamente il visconte de Bonald.

Nella sua concezione politica, la società – espressione di un permanente ordinamento divino – sarebbe stata tanto più perfetta quanto maggiormente fosse rimasta immobile e statica, aliena da ogni movimento o trasformazione. Contrario al divenire dello spirito umano – poiché nella sola «staticità» era l'«eterno» – Bonald riabilitava il remoto passato e, quindi, l'antico regime monarchico, il cui potere assoluto era considerato indispensabile ad una saggia e «virtuosa» gestione dello Stato. Nella concezione di Bonald, e dei legittimisti in generale, lo Stato occupava una posizione subordinata rispetto alla società – creata da Dio a immagine della immutabile natura – e dalla quale doveva mutuare i suoi ordinamenti ai fini di un suo ulteriore perfezionamento. La subordinazione della società politica a quella civile implicava un'azione, per cambiare le «false» istituzioni politiche, dall'«interno» piuttosto che dall'«esterno», una strategia «esistenziale» simile a quella adoperata dalla Chiesa. E infatti, la strenua difesa, non solo del potere spirituale, ma anche di quello temporale di questa, fu uno dei princìpi dominanti nelle teorizzazioni dei tradizionalisti. Le istituzioni ecclesiastiche erano da essi considerate l'ultimo e più valido baluardo da opporre agli sconvolgimenti sociali e politici sorti dalla Rivoluzione. In tale contesto, il ripristino di una maggiore 'spiritualità' veniva visto come un primo passo verso la restaurazione dell'antico assetto politico.

La polemica anti-borghese fu negli scrittori legittimisti particolarmente aspra: essi rimproveravano alla nuova classe emergente di aver usurpato il potere alla nobiltà e di essersi posta a guida dello Stato soltanto per realizzare quello che restava sempre il suo desiderio preminente, l'arricchimento[17].

L'indifferenza religiosa e la scettica incredulità della borghesia erano considerate dai legittimisti la prova evidente della sua insensibilità verso qualsiasi norma 'superiore' a cui fare riferimento[18].

[17] Cfr. A. CAPURSO, *La polemica anti-borghese nella Restaurazione*, Reggio Calabria 1974.

[18] «In definitiva – nota il Capurso – quel che fa apparire l'indifferentismo delle categorie impiegatizie assai più pericoloso che l'indifferentismo delle altre categorie dei ceti medi è il collegamento diretto con il potere che le altre non hanno»; cfr. *ibidem*, p. 175.

«Occorsero 20 anni – scriverà più tardi Proudhon – per far comprendere a questo vigoroso genio [Bonald] che un onest'uomo poteva benissimo non andare a messa, non fare mai le proprie pasque, violare le prescrizioni della Chiesa e morire senza sacramenti, nella più perfetta sicurezza della propria coscienza»[19].

L''autonomia morale' della borghesia veniva vista pertanto dai legittimisti come la caratteristica più negativa di questa nuova classe. Essa, infatti, con la stessa facilità con cui aveva cancellato tradizioni e leggi del passato, si era costruita – senza porsi alcun dubbio di natura spirituale – una società e uno Stato, con il fine preminente non di governare equamente il popolo, bensì di ben amministrare i propri interessi. Questi ultimi – sorti dai recenti mutamenti socio-economici e quindi mobili e fluttuanti – erano considerati dai contro-rivoluzionari come un potente fattore di disordine politico e morale: «Solo la fissità è forza, stabilità, conservazione», poiché la variabilità è «debolezza, instabilità, distruzione»[20].

La classe media aveva trasferito la sua stessa mobilità – oltre che negli interessi (i beni mobili furono aspramente criticati dai tradizionalisti) – anche nelle nuove istituzioni politiche che avevano sostituito al vecchio ordine precedente.

«La nostra silenziosa vita ... era tutta animata da una fede di cui non dicevamo mai nulla; una fede nella continuità, nella durata, nella permanenza delle cose e degli uomini, in un grande disegno divino»[21].

Da ciò l'avversione di Bonald e dei tradizionalisti per il costituzionalismo e, ancor più, per il parlamentarismo, ove l'instabilità e la temporaneità del potere e della durata dei corpi assembleari si ripercuotevano negativamente su tutto l'apparato statale.

4. *Il parlamentarismo strategico degli 'ultras'*

Coerentemente con quanto affermato nell'*adresse* – risposta della Camera al discorso reale d'apertura della sessione legislativa – l'assemblea riuscì a imporre al governo quelle che de Bertier de Sauvigny ha definito «l'armature légale de la deuxième terreur blanche»[22]: le leggi di sicurezza generale

[19] P.J. PROUDHON, *De la création de l'ordre dans l'humanité ou principes d'organisation politique*, in *Oeuvres complètes de P.J. Proudhon*, Paris 1873, III, p. 25, nota 1, cit. in A. CAPURSO, *La polemica anti-borghese*, cit., p. 166, nota 38.

[20] Cfr. A. CAPURSO, *La polemica anti-borghese*, cit., p. 122.

[21] J. D' ORMESSON, *A Dio piacendo*, Milano 1975, p. 26.

[22] G. DE BERTIER DE SAUVIGNY, *La Restauration*, cit., p. 132.

sui discorsi e scritti sediziosi e sul ripristino delle *cours prévôtales*[23] e, infine, quella d'amnistia. La prima di esse fu approvata a grande maggioranza dalla Camera: essa prevedeva l'arresto di quanti fossero stati sospettati di complottare contro la famiglia reale o la sicurezza dello Stato, e trovò concordi anche i 'dottrinari' (fra i quali il Royer-Collard e il Pasquier). Le altre due furono votate mentre già si stavano delineando i primi contrasti fra gli *ultras* e il resto della Camera. Tale divergenza si era manifestata con maggiore evidenza in occasione delle discussioni sul progetto di legge d'amnistia. Gli *ultras* intendevano allargare notevolmente le liste di proscrizione, comprendenti 38 nomi (il governo era invece propenso ad aggiungere ad esse soltanto i membri della famiglia Bonaparte); inoltre, proponevano il bando a vita e la confisca dei beni per coloro che avevano collaborato con Napoleone durante i Cento Giorni[24].

Contrariamente a quanto sostenuto da Richelieu – essere cioè il diritto di concedere l'amnistia inerente solo al sovrano che si compiaceva di far partecipare a un tale atto di clemenza anche gli altri corpi dello Stato – uno dei più abili e violenti oratori *ultras,* de la Bourdonnaye, gli replicò:

«La volontà reale non s'esprime legalmente che nel momento in cui la sanzione delle due Camere ha dato alle vostre deliberazioni il carattere di legge. Fino a quel momento, non si tratta altro che di progetti che il re permette ai suoi ministri di comunicarvi».

E, a difesa dell'atteggiamento della Camera, aggiunse:

«Tuttavia, senza esperienza di governo rappresentativo, spaventati dagli errori criminali delle prime assemblee, alcuni spiriti timidi temono ogni specie d'opposizione; essi non vedono altro che il pericolo delle pubbliche discussioni, senza apprezzarne gli immensi vantaggi ... È un grande errore, signori; la forza di ogni governo legittimo risiede nella pubblica opinione. Nel sistema rappresentativo, questa opinione si forma nelle due Camere: è da lì che essa si propaga e che acquista quella popolarità che costituisce la sua forza»[25].

Grande fu lo stupore della folla che assisteva al dibattito (le discussioni parlamentari erano molto seguite dall'opinione pubblica) nell'ascoltare i

[23] Tribunali speciali esistenti in ciascun dipartimento e composti da quattro magistrati civili e da un *prévôt*, al quale era affidato il ruolo fondamentale di giudice istruttore e di procuratore. Essi giudicavano senza appello dei crimini politici, quali le riunioni sediziose e le ribellioni a mano armata.

[24] Gli *ultras* volevano eccettuare dall'amnistia tre categorie: i membri del governo dei Cento Giorni, i generali e i prefetti che avevano servito Napoleone nel marzo 1815, i regicidi che si presumeva avessero rinunziato alla precedente amnistia del 1814, poiché si erano schierati con Napoleone (era giusto il caso dell'odiato Fouché).

[25] *Archives Parlamentaires* (d'ora in poi *AP*), serie II, t. XV, p. 647.

deputati *ultras* parlare a favore della prerogativa assembleare che, sorta con la Rivoluzione, era stata da essi sempre violentemente rifiutata e condannata.

Tale inaspettata conversione ai princìpi parlamentari era politicamente motivata e strategicamente esatta: gli *ultras* avevano infatti compreso che soltanto se fossero riusciti a far applicare le regole del parlamentarismo avrebbero potuto, grazie alla maggioranza di cui godevano alla Camera elettiva, imporre al governo il loro programma politico; conseguentemente, per opporsi a tale disegno, i 'ministeriali' e i 'dottrinari' furono costretti ad accentuare l'importanza e l'estensione della prerogativa regia. Questo clamoroso capovolgimento dei ruoli politici portò Decazes ad affermare che i ministri parlano soltanto in nome del re e ad aggiungere che il diritto di concedere e di decidere l'ampiezza dei limiti entro i quali contenere l'amnistia spettava unicamente al sovrano.

Ma nonostante i brillanti interventi di altri due noti esponenti della corrente dei 'ministeriali', Pasquier (4 gennaio 1816) e de Serre (6 gennaio), la maggioranza *ultra* approvò la legge con 334 voti contro 22: si decretava l'esilio a vita e la perdita dei beni, titoli e pensioni, per tutti coloro che avevano votato a favore dell'*Acte Additionel* del 1815 o che avevano accettato di collaborare con Napoleone[26]. Il 9 gennaio la legge fu approvata anche dai Pari.

Le discussioni sulla legge d'amnistia erano state ulteriormente turbate dal cosiddetto 'affare Lavalette'. I dibattiti che ne seguirono presentarono un notevole interesse per quanto concerneva la possibilità, da parte delle Camere, di sindacare l'operato dei ministri. Lavalette aveva accettato, durante i Cento Giorni, la direzione delle poste; a causa di ciò, fu condannato a morte. Alla vigilia della sua esecuzione, dopo aver ricevuto la visita della moglie, riuscì a fuggire indossando gli abiti di lei. L'episodio

[26] Le conseguenze del 'Terrore bianco legale' furono circa 5000 condanne per reati politici pronunziate nel periodo luglio 1815 - giugno 1816. Gli arresti, a causa delle leggi d'eccezione, salirono a 3382. Le *Cours prévôtales*, su 2280 giudizi, ne pronunciarono soltanto 237 di carattere politico, molti dei quali conclusi con una mite condanna o non luogo a procedere. Una vasta epurazione fu invece attuata nei quadri amministrativi: i ministri e i prefetti furono coloro che s'incaricarono di renderla operante. Anche le società segrete, collegate ai *Chevaliers de la Foi*, si adoperarono notevolmente per scovare e denunziare coloro che avevano collaborato con Napoleone. Si calcola che fu allontanata dal servizio una percentuale di funzionari compresa fra il terzo e il quarto del totale di essi (fra i 50 mila e gli 80 mila). Cfr. G. DE BERTIER DE SAUVIGNY, *La Restauration*, cit., pp. 135-136.

produsse vivissima sensazione. Agli *ultras* non parve vero scagliarsi contro il ministro della Polizia, Decazes, e contro quello della Giustizia, l'inviso Barbé-Marbois, accusandoli di complicità nella fuga del detenuto. Vennero chieste giustificazioni della loro condotta, con una proposta in tal senso depositata da Sesmaisons il 22 dicembre 1815. Il giorno seguente un deputato *ultra*, Bouville, chiese che la Camera nominasse una commissione che riferisse sulla questione: «La Camera non può sorvolare su tale fatto, in silenzio. Essa ha il diritto di domandare dei dettagli su un avvenimento che concerne la responsabilità dei ministri»[27]. Dopo vari interventi governativi contrari ad avallare il diritto della Camera a controllare la condotta dei ministri, ancora una volta la maggioranza *ultra* riuscì a imporre la sua volontà: l'assemblea decise che la proposta della commissione fosse presa in considerazione e venisse inviato al sovrano un *adresse* nel quale si affermava che «le garde de sceaux et le ministre de la Police avaient perdu la confiance de la nation»[28]. Intanto i lavori parlamentari andavano avanti.

Fin dal 15 dicembre 1815 il ministro degli Interni Vaublanc aveva presentato alla Camera dei deputati un progetto di legge che si proponeva di regolamentare l'esercizio del potere elettorale, «conformemente a quanto stabilito dalla *Charte*», rendendolo a questa «subordinato e dipendente».

La commissione assembleare, incaricata di esaminare il progetto di legge, vi apportò un numero elevatissimo di emendamenti. Gli *ultras* erano soprattutto contrari al rinnovamento parziale annuale poiché temevano che esso avrebbe favorito i candidati del governo, dal momento che quest'ultimo avrebbe potuto esercitare una maggiore influenza su un numero ristretto, piuttosto che ampio, di elettori.

Gli altri emendamenti proposti dalla commissione riguardavano oltre che la diminuzione dell'età degli eleggibili, quella del censo richiesto agli elettori, che, da 300, avrebbe dovuto scendere a 50 e addirittura a 25 franchi. Questa proposta – apparentemente motivata da una concezione più democratica dei diritti politici – mirava, in realtà, a neutralizzare l'influenza sia della ricca borghesia liberale sia dei funzionari-elettori, poiché l'abbassamento del censo avrebbe incluso fra gli aventi diritto al voto gran parte dei componenti la piccola nobiltà di campagna, gli *hobereaux*, fedeli sostenitori degli *ultras*. Essi intendevano rivalutare il ruolo politico della

[27] *AP*, serie II, t. XV, pp. 602-603.

[28] Cfr. P.L. DUVERGIER DE HAURANNE, *Histoire du gouvernement parlementaire en France*, Paris 1857, III, p. 317.

provincia rispetto a quello della città, conformemente alla loro ideologia politica, favorevole ad una maggiore autonomia e rappresentatività delle istituzioni dipartimentali e comunali contro la centralizzazione imperiale che – come notò l'*ultra* Villèle – «ha distrutto lo spirito pubblico, spezzato tutti i legami fra i cittadini e il governo, preparato il ritorno inevitabile dell'anarchia»[29].

Nel dibattito che fece seguito alla relazione Villèle, i deputati di entrambi i gruppi si esibirono nei loro più brillanti e dotti interventi. Sia gli *ultras* sia i 'ministeriali', con i 'dottrinari' e i liberali, si ersero ancora una volta a fautori di due opposte concezioni politiche. I primi – per affermare il diritto della Camera a modificare un progetto di legge – non esitarono a sostenere un'interpretazione estensiva, oltre che della prerogativa parlamentare, anche dei diritti elettorali della nazione, quindi della sovranità del paese 'legale'. In particolare, de la Bourdonnaye invocò la rappresentatività delle Camere, in nome della sovranità nazionale.

«... È tempo di fare giustizia di questo sistema veramente giudaico che tende a fare ammettere che tutto ciò che non è enunciato parola per parola nella *Charte* faccia parte dei poteri che il Re si è riservato, come se i nostri diritti non fossero che un'eccezione al sistema di una monarchia assoluta sempre vigente riguardo alla *Charte*! Dov'è in un tale sistema il regime rappresentativo? ... Negare la prerogativa della Camera, significa negare lo stesso regime rappresentativo»[30].

Precedentemente, per sostenere il governo, i ministeriali e i dottrinari si erano visti costretti a difendere nei loro interventi parlamentari la preminenza assoluta del potere regio su quello assembleare, nonché la limitazione dei diritti elettorali dei cittadini[31].

Il progetto – approvato il 6 marzo 1816 (con 180 voti a favore e 130 contrari) – fu poi respinto dalla Camera dei Pari (con 146 voti contro 89). Ora, al conflitto fra la Chambre Introuvable e il ministero, si era aggiunto anche quello fra le due Camere. Intanto, il 14 marzo, era stato presentato il progetto di bilancio per il 1816.

[29] Cfr. *AP*, serie II, t. XV, p. 202 (8 febbraio 1816). «Si trattava del sogno – scrisse Omodeo – di restaurare una dignità sociale, indipendente dalle doti individuali ... il decentramento assumeva per bocca di Villèle l'aspetto di una restaurazione aristocratico-oligarchica e giustificava per diversi riguardi l'autorità dei prefetti»; A. OMODEO, *Studi sull'età della Restaurazione*, Torino 1970, pp. 43-44.

[30] *AP*, serie II, t. XVI, p. 247 (26 febbraio 1816).

[31] *AP*, serie II, t. XVI, pp. 133, 239-242, discorsi pronunziati dai 'dottrinari' Royer-Collard (24 febbraio 1816) e de Serre (22 febbraio).

Esso presentava gravi difficoltà, poiché oltre alle spese correnti di 525 milioni vi erano i debiti dell'Impero notevolmente aumentati a causa degli avvenimenti dei Cento Giorni. Gli arretrati ammontavano a ben 695 milioni, ai quali bisognava aggiungerne 140 (prima rata delle riparazioni di guerra da restituire alle potenze vincitrici) e 135 (spese previste per l'occupazione del territorio nazionale da parte degli eserciti stranieri). Per gli arretrati, il ministro delle Finanze, Corvetto, propose di liquidarli con delle obbligazioni all'8%, garantite sulla vendita di 400 mila ettari di boschi facenti parte dei beni nazionali precedentemente appartenenti alla Chiesa e rimasti invenduti.

La maggioranza *ultra* della Chambre Introuvable si oppose violentemente a questa soluzione, poiché non soltanto non intendeva alienare tali beni, ma, al contrario, era intenzionata a restituirli agli ecclesiastici (gli *ultras* sostenevano che era assurdo far pagare ai sostenitori della monarchia i debiti causati da coloro che avevano tentato di rovesciarla).

La commissione della Camera, incaricata di studiare il progetto, formulò proposte che lo svisavano completamente. Inoltre, mentre il governo avrebbe voluto discutere il problema degli arretrati separatamente da quello del bilancio (il 26 febbraio, un decreto reale con tali disposizioni fu trasmesso alla Camera), l'*ultra* Corbière, considerandolo una semplice proposta di legge inviata dal sovrano alla Camera, ne chiese il rinvio ai *bureaux*, affinché la esaminassero. Tale procedura fu approvata dalla Camera e questi ingiunsero alla commissione di Bilancio di continuare l'esame di esso, in concomitanza con la questione degli arretrati. A tale proposito il Duvergier de Hauranne ha scritto:

«Il est douteux qu'en 1830, même au plus fort de la grande lutte parlementaire qui aboutit aux ordonnances et à la Révolution, Royer-Collard et ses amis eussent traité une ordonnance du Roi légalement rendue avec un tel dédain»[32].

A causa di ciò, le discussioni parlamentari s'incentrarono, oltre che sul merito del progetto, anche sulla forma; si doveva appurare se la prerogativa della Camera potesse estendersi fino al punto di mutare alcune disposizioni fondamentali del bilancio presentato dal governo. I 'dottrinari', con a capo Royer-Collard, sostennero ancora una volta la tesi secondo la quale la Camera doveva soltanto limitarsi ad accettare o respingere la specifica proposta di legge inviata dal sovrano; de la Bourdonnaye, al contrario, affermò che l'assemblea aveva il diritto di esaminare e di riformare, durante l'esame del bilancio, tutte le leggi anteriori aventi ripercus-

[32] P.L. Duvergier de Hauranne, *Histoire du gouvernement parlementaire*, cit., p. 381.

sioni finanziarie. Furono dunque gli *ultras* coloro che per primi in Francia introdussero l'uso, tipico dei regimi parlamentari, di servirsi della discussione sul bilancio per inserire nelle leggi finanziarie altre disposizioni che avrebbero dovuto essere sottoposte alla procedura delle leggi ordinarie.

La chiusura della discussione generale sul bilancio avvenne il 20 marzo 1816. Per la liquidazione degli arretrati si giunse ad un accordo fra il ministero e gli *ultras*, nel quale i secondi furono sostanzialmente i vincitori (il governo rinunciò alla vendita dei beni e accettò il principio del rimborso integrale dei debiti di Stato con titoli speciali all'interesse del 5% fino al 1820, data in cui si sarebbe deciso come liquidare il capitale).

La Camera, in data 17 aprile 1816, approvò il bilancio. Il 27 dello stesso mese esso fu votato anche dai Pari. Subito dopo il sovrano si affrettò, con decreto in data 29 aprile, a pronunziare la chiusura della sessione: il Parlamento si sarebbe dovuto riconvocare il successivo 1° ottobre.

5. *Lo scioglimento della Chambre Introuvable*

Le difficoltà create dalla Camera dei deputati all'approvazione del bilancio avevano notevolmente preoccupato le potenze vincitrici interessate soprattutto al regolare pagamento dei debiti di guerra e le indussero attraverso i loro rappresentanti a Parigi – Wellington e Pozzo di Borgo – a premere sul governo affinché si liberasse di un'assemblea così indocile.

Quale era l'atteggiamento del sovrano? Egli esitava, e soltanto dopo che i ministri Decazes, Pasquier e Guizot gli presentarono una nota sulla possibilità «giuridica» e il significato di uno scioglimento della Camera (nella quale si sosteneva che il paese era esasperato dalla stessa e sui vantaggi «politici» che ne sarebbero derivati alla nazione), si decise a ricorrere ad una tale soluzione. In questo senso il re indirizzò una lettera a Decazes:

> «Vous allez reparler de l'affaire aujourd'hui au Conseil. Elle sera rapportée demain, et je desire qu'en ma présence chacun développe sa pensée, car il ne s'agit pas pour moi de suivre l'avis de mes ministres, fût-il unanime, mais de prendre une de plus grandes résolutions que je serai peut-être dans le cas de prendre»[33].

Furono necessarie quattro lunghe riunioni del Consiglio dei ministri per redigere il decreto di scioglimento, firmato dal sovrano il 5 settembre 1816. Il diritto di sciogliere la Camera elettiva – attribuito al sovrano

[33] E. DAUDET, *Louis XVIII et le duc Decazes*, Paris 1899, p. 144.

dall'art. 50 della *Charte*[34] – assunse durante la Restaurazione, a causa dell'incerta interpretazione della normativa, significati politici diversi a seconda delle circostanze nelle quali esso fu usato.

In quegli anni la maggior parte dei teorici politici aveva dato di tale potere un'interpretazione 'parlamentare', considerandolo un appello del monarca all'elettorato affinché dirimesse il 'conflitto' sorto fra il ministero e le Camere e non fra il re e queste ultime[35]; infatti, a loro avviso, pur essendo stato concepito all'origine come una prerogativa esclusivamente reale, tale diritto non doveva essere considerato un'arma posta nelle mani del sovrano allo scopo di rafforzarne il potere.

Luigi XVIII – accomodante e comprensivo di fronte ai gravi problemi politici, ma spesso esigente e puntiglioso allorché temeva che venisse in qualche modo scalfita la sua autorità reale – nei primi anni della Restaurazione lo interpretò come una prerogativa attribuitagli per risolvere il dissidio sorto fra lui e le Camere. Del resto, poiché i ministri erano nominati e revocati dal sovrano e non dalle assemblee, era giuridicamente corretto che un eventuale conflitto fra gli stessi dovesse riguardare anche il monarca. Lo scioglimento diventava in tal modo una prerogativa esclusivamente reale e la legalità della sua applicazione dipendeva dalle circostanze: se il sovrano si proponeva di rendere arbitra la nazione del dissidio sorto fra lui e le Camere, oppure se intendeva sbarazzarsi di un'assemblea rappresentativa ritenuta scomoda. In tal modo al corpo elettorale veniva conferita, oltre alla funzione di eleggere i propri rappresentanti, anche quella di approvare o condannare implicitamente l'operato reale e, quindi, di rafforzarne o diminuirne il potere, a secondo di come avrebbe indirizzato il voto.

Gli *ultras* appresero la notizia dello scioglimento della Chambre Introuvable soltanto il 7 settembre dal *Moniteur*[36]. Il conte d'Artois accusò di tradimento i ministri che nulla gli avevano fatto sapere. Chateaubriand, che aveva allora appena terminato di scrivere *La Monarchie selon la Charte*, vi aggiunse un *post-scriptum* nel quale, pur mostrando di difendere l'operato

[34] Sull'evoluzione politico-istituzionale di tale potere cfr. A. MARONGIU, *Il potere del Capo dello Stato di aprire e chiudere le sessioni parlamentari*, in «Rassegna parlamentare», XI, 1969, 5-6, pp. 355-393.

[35] Cfr. G. LUPI, *La dissolution sous les deux chambres*, in «Politique», 1958, pp. 206-210.

[36] L'*ultra* Vitrolles, proprio nei giorni precedenti, nulla sospettando, aveva preparato una nota da inviare alle potenze alleate con il titolo: *Aperçu de la situation de la France au 15 août 1816*, nella quale criticava l'atteggiamento del governo che, agendo contro l'opinione della Camera, mancava di un'effettiva forza politica.

del sovrano[37], gli indirizzava alcune frasi sarcastiche che irritarono Luigi XVIII al punto che ordinò il sequestro dell'opera – che divenne, anche per questo, un vero e proprio *best seller* del tempo – e la revoca all'autore del titolo di ministro di Stato (e della relativa pensione).

In conclusione, si può sostenere che, per i primi due anni della Seconda Restaurazione, i princìpi del regime parlamentare si erano 'istituzionalizzati' nella realtà giuridico-politica soltanto superficialmente e sporadicamente. L'attuazione di essi, invocata dagli *ultras* soprattutto per motivi di strategia politica, si verificò per un insieme di circostanze casuali; quando cioè, fortuitamente, si vennero a creare le condizioni favorevoli alla nascita di un 'parlamentarismo di fatto', al quale l'equivocità e l'elasticità della *Charte*, che non lo aveva previsto *de jure*, permise di attuarsi. Più realistici del re, gli *ultras* avrebbero voluto un governo improntato alla loro ideologia; ma essi si ispiravano non già a canoni politico-istituzionali di un sistema di norme e di princìpi, bensì alla ricerca di un obiettivo concreto e di un risultato immediato.

Indubbiamente agli *ultras* bisogna riconoscere il merito di aver contribuito in maniera determinante – attraverso i dibattiti parlamentari, seguìti con estrema attenzione dalla pubblica opinione, le *brochures* e gli articoli dei loro giornali[38]– non soltanto a far conoscere i princìpi del governo parlamentare (fino allora ritenuti dottrine prevalentemente rivoluzionarie), ma anche, a causa delle difficoltà create al ministero, a costringere quest'ultimo, nonché il sovrano, ad una, anche se ondivaga e saltuaria, applicazione *de facto* degli stessi. Resta, ci pare, sempre valido, il giudizio che il Guizot dette poi di questo periodo della storia:

> «La Francia rivoluzionaria e la vecchia Francia ... si sono ritrovate ... ma in condizioni che non permisero loro di opprimersi; per loro propria esperienza e per effetto del tempo avevano appreso, l'una e l'altra, un po' di tolleranza e di rispetto per i loro reciproci diritti; la Restaurazione ne ha fatto una legge in principio, nei fatti una necessità. Per la prima volta, dopo il 1792, la Rivoluzione e l'antica società francese si son ritrovate, si son discusse e combattute fra loro ... in piena libertà»[39].

[37] Lo spirito della maggioranza *ultra* nei riguardi del sovrano sembra incisivamente espresso dall'apostrofe: «Vive le roi quand-même»; cfr. P. COQUERELLE - L. GENET, *Les débats de l'epoque contemporaines, 1789-1848*, Paris 1960, p. 336.

[38] I più noti giornali *ultras* di quegli anni furono: «La Gazette de France», la Quotidienne», «Le journal des débats». Dato l'alto costo degli abbonamenti, era frequente l'uso di sottoscriverli da parte di più persone, oppure di consultarli nei 'gabinetti di lettura', spesso ricordati nei romanzi di Stendhal e di Balzac.

[39] Cfr. A. OMODEO, *Studi sull'età della Restaurazione*, cit., p. 57.

Parlamentarismus in den deutschen Staaten bis 1870

von *Hartwig Brandt*

Die Verfassung des 19. Jahrhunderts ist die konstitutionelle Monarchie. Sie war die Antwort auf die Turbulenzen der voraufgegangenen Epoche, am Ende auf einen cäsaristisch verformten Republikanismus. Aber sie war auch die Demonstration einer beispiellosen Renaissance des schon am Ende geglaubten Königtums. Den europäischen Flächenstaat republikanisch zu organisieren, dies erschien nach Revolution und Napoleon als Utopie und Schrecken zugleich. Aber es entsprach auch dem quietistischen, dem nach Ruhe verlangenden Zeitgeist nach 1815, der Revolutionsfurcht, welche umging in den Administrationen. Andererseits verlangte die neue, die 'bürgerliche Gesellschaft' ihren politischen Anteil. Es gab ein Minimum an Rechten, das inzwischen zum 'Besitz' der Geschichte zählte. Aus solch widerstreitenden Tendenzen ist die konstitutionelle Monarchie entstanden, die 'Einherrschaft mit Volksvertretung', in der zeitgenössischen Sprache deutscher Publizistik zu reden. Mit ihr begann ein neuer Durchgang durch die Institutionen. In kleinen Schritten wurde zur Praxis, was die Revolution in allem längst vorgedacht hatte. Dabei hat die Entwicklung ganz Kontinentaleuropa ergriffen, hier früher, dort später. Den Prototypus, welcher weithin Nachahmung fand, bildete die französische *Charte* von 1814.

Man hat der konstitutionellen Monarchie ein eigenes Formprinzip nachgesagt, aber, bei Lichte besehen, war sie doch eher ein zentrifugale Tendenzen förderndes, zwei verschiedenen Legitimationsprinzipien folgendes Gebilde. Sie kannte keine verfassungsrechtlichen Regularien für den Fall eines Konfliktes zwischen Monarch/Administration und Parlament, den widerstreitenden Hauptkräften des Systems. Sie kannte nur Prätentionen vorrangiger Ansprüche von beiden Seiten: hier die Vorstellung weitreichenden Blockaderechts durch das Instrument des Budgets, dort die Theorie des Entscheidungsvorbehalts im Konfliktfall für die Staatsspitze, das sogenannte «monarchische Prinzip». Das Jahrhundert in seiner vollen Erstreckung betrachtet, vermochten zunächst die Ansprüche von Monarchen und Regierungen den Vorrang zu behaupten. Später, nach 1848,

nach 1870 wendete sich das Blatt. Fast überall in Europa verlagerte sich das Schwergewicht der Politik auf die Seite der Kammern. Die fortgesetzte Erosion der Regierungsmacht korrespondierte mit einer schleichenden Parlamentarisierung der Administrationen.

Auch in der deutschen Staatenwelt sind solche Entwicklungen zu verfolgen, wiewohl es Besonderheiten gab, die zu bedenken sind. Auffällig bleibt zunächst, daß Österreich und Preußen, die Vormächte des Deutschen Bundes, die Mitschöpfer des Systems von 1815, sich dem versagten, was sie selbst mit geschaffen hatten. Beide verweigerten die Verfassung als gesamtstaatliche, auch die Staatsspitze bindende Norm. Beide verbannten die ständische Mitwirkung an der Politik, das Herzstück aller Konstitutionen, in die Provinzen. Preußen suchte indessen nach einem Surrogat von Verfassung. Es war bestrebt, die Verwaltung 'ständisch', das heißt diskursiv zu machen, das parlamentarische Räsonnement in die Verwaltung zu integrieren. Nur so meinten seine Vorleute den «Vernunftstaat», als der sich die Administration begriff, vor dem Pluralismus der Interessen, der feudalständischen zumal, zu bewahren. Freilich verfing diese Politik nur für eine begrenzte Zeit. Die Revolution der Jahrhundertmitte hat ihr ein Ende gemacht.

Ganz anders dagegen die Mittelstaaten: Bayern, Württemberg, Baden, Hessen-Darmstadt. Überschaubar in ihrem territorialen Bestand, aber durch die Neuerwerbungen aus der Napoleonzeit doch Gebilde von unterschiedlichsten Rechten und Gewohnheiten, sahen sie in Verfassungen probate Werkzeuge staatlicher Integration. Die Stände stellten für sie nicht das Besondere, sondern das Allgemeine dar. Sie sollten bewirken, wozu Verwaltungen nach verbreitetem Dafürhalten nicht imstande seien: ein Staatsbewußtsein zu erzeugen, das regionales Herkommen mediatisierte. Vereinheitlichung durch parlamentarische, freilich von der Verwaltung gesteuerte Repräsentation, nicht Dezentralisierung durch die Freigabe ständisch-landschaftlicher Ratgebung: Dies war es, was die Mittelstaaten von Preußen trennte.

Die 48er Revolution hat dem preußischen Weg alle Chancen der Fortführung genommen. Die Entwicklung der Zeit erzwang auch hier den Verfassungsstaat. Indessen trat nun ein anderes Problem hervor, das tief in der Geschichte dieses Gemeinwesens, eines Gebildes ohne nennenswerte Tradition, begründet lag. Denn Preußen war von Herkunft und Struktur nicht nur ein Kunst-, sondern auch ein Militärstaat, was hieß: Die Rationalität seiner Verwaltung war eine Hervorbringung militärischer Disziplin. Und diese Besonderheit, die Dichotomie von ziviler und Militärverfassung, dauerte fort, auch unter dem konstitutionellen Regime der fünfziger

Jahre. Die dem Konstitutionalismus innewohnende Tendenz, parlamentarisch zu werden, sie stieß sich in Preußen an der Präsenz des monarchisch-militärischen Komplexes. Die 1860er Jahre haben dies – und mit ihm den Abstand zu den «Zivilstaaten» des mittleren Deutschland – auf dramatische Weise deutlich gemacht.

Im nachrevolutionären Europa gab es zwei allgemeine Tendenzen der Verfassungspolitik, nachdem bis dahin die Liberalisierung der Gesellschaft den Takt der Entwicklung bestimmt hatte. Da war zum einen die Egalisierung der privatbürgerlichen und politischen Rechte, sichtbar in der Beseitigung adliger und regionaler Exemtionen, sichtbar aber auch in der Verbreiterung des parlamentarischen Stimmrechts. Und da war zum andern die Tendenz zur Vergesellschaftung des Staates, sichtbar in der – zumeist schrittweisen – Hinwendung zum parlamentarischen System. Das Ende war die Eroberung der Regierung durch die ständischen Kammern. Wo sie gelang, war der konstitutionelle Dualismus aus der Balance geraten, das fürstliche Erbrecht als Quelle der Legitimität von staatlicher Macht prekär.

Indessen verliefen beide Entwicklungen nicht gleichgerichtet und synchron; ja, der Verfassungsprozeß zeigte sich zum erstenmal seit 1815 gespalten. Während die Anstöße zur Parlamentarisierung in der Politik der Kammern ihre Ursache hatten, war das allgemeine Wahlrecht – nicht allein, aber doch auch – ein Instrument der Staatsspitzen, dem herkömmlichen Regime demokratische Stützung zu verschaffen – zumeist mit scharfer Wendung gegen den Liberalismus: ein neuer Einschlag von Cäsarismus, den wir beobachten. In Deutschland offenbarte sich der Abstand zwischen beiden Strebungen im Konflikt zwischen den Mittelstaaten und dem Bismarckschen Preußen.

Der Konstitutionalismus der Praxis war immer offener gewesen als die juristische Form, in welcher er sich darbot. Schon in den dreißiger Jahren gab es Bestrebungen der Landtage, den Regierungen durch Machtansprüche zu imponieren, sie womöglich auf den Willen einer Kammermehrheit zu verpflichten. Aber auch umgekehrt: Regierungen waren bemüht, ihrer Politik eine ständische Mehrheit zu besorgen, die 'parlamentarische' Tendenz mithin für ihre eigene Politik zu nutzen.

1846 schrieb Karl Theodor Welcker, einer der Lehrmeister des konstitutionellen Systems, in Deutschland fehle auch dem «guten Minister» das «volle Vertrauen, die Zustimmung und freiwillige Mitwirkung der Nation, wodurch im freien England jede Regierungsmaßregel im Innern und Äußern unwiderstehlich und siegreich wird». Und dann: «Wir Deutschen

aber, wir werden auch noch zu der englischen Einsicht gelangen und bald»[1]. Dies war eine erste bewußtseinsgeschichtliche Zäsur. Im Ganzen war es freilich eher die Praxis der Kammern, welche der Theorie, den Bekundungen der Liberalen zuerst, voraufging. Dies galt für die Ausbildung der Fraktionen in den Kammern, aber auch für die Gravitation des Systems zur «Parlamentarregierung» hin.

Die fünfziger Jahre fielen, die Rechtsnormen betrachtet, in Karlsbader Verhältnisse zurück. Aber das Jahrzehnt war doch insgesamt besser als sein Ruf. Zum ersten Mal agierten die Landtage (oder doch einige von ihnen) in den Grenzregionen des konstitutionellen Systems. Beschleunigt wurde die Entwicklung durch die Nutzung des parlamentarischen Budgetrechts, und mit ihr einher ging eine Gewichtsverschiebung zwischen den politischen Kräften. Der Gang der Untersuchung ist nun im folgenden der, daß wir zwei Versuche verfaßter Politik beschreiben, das konstitutionelle System zu dehnen und damit zu verändern: den badischen und den württembergischen. Beide 'Fälle' müssen freilich vor dem Hintergrund der preußischen Entwicklung gesehen werden.

Das Großherzogtum Baden war im Vormärz das auffälligste Beispiel von «Verfassungspatriotismus» gewesen: ein Land ohne gemeinsame Traditionen, das, die Staatsintegration zu fördern, zuerst auf die Verwaltung und dann auf die Stände setzte. 1848-49 hatte es die Revolution bis zur Neige ausgekostet. Nach der Schleifung der republikanischen Bastion durch preußisches Militär aber kam der Radikalismus zum Erliegen. Eben weil er revolutionär-praktisch geworden, hatte er die Zeche für das Scheitern der Revolution insgesamt zu bezahlen. Nach 1850 war er nur noch eine historische Reminiszenz.

Und ein zweites. Die badische Staatsspitze war konstitutionell-liberal gesinnt. Seit 1852 als Prinzregent, seit 1856 als Großherzog, stand dem Gemeinwesen ein Landesherr vor, der das zeitgenössische Verfassungswesen fördern und fortentwickeln wollte. Friedrich I., 1826 geboren, hatte eine für Fürstenhäuser des 19. Jahrhunderts höchst ungewöhnliche Erziehung genossen. Er hatte studiert, in Heidelberg bei Schlosser und Häusser, in Bonn bei Dahlmann und Perthes. Vor allem aber hatte er das reformliberale Klima dieser Universitäten kennengelernt und aufgenommen. Und dabei zählten eben auch jene Jahrgangsgenossen zu seinen Kommilitonen, die später seine Minister waren: Roggenbach, Lamey, Jolly. Mit anderen

[1] Art. *Englands Staatsverfassung* (Nachtrag), in C. VON ROTTECK - C.Th. WELCKER, *Das Staatslexikon*, Bd. 4, 1846[2], S. 414 f.

Worten: Der Mann aus dem regierenden Hochadel durchlief eine bürgerlich-liberale Ausbildung, ehe er Landesherr wurde. Die Solidaritäten des Studiums prägten seine spätere Politik.

Und ein Drittes, das es zu bedenken gilt und das den badischen Verhältnissen den diesem Lande eigenen Stempel aufprägte, tritt hinzu. Auch die Verwaltung war liberal oder doch rechtsstaatlich in dem Sinne, daß sie die Gesetze als verbindliche Normen betrachtete. Dies erscheint uns heute als selbstverständlich, in den Anfängen des Verfassungsstaates war es dies nicht. Ein konstitutionelles Verhalten der Administration mußte in aller Regel erst durchgefochten werden, bevor es dann zur Gewohnheit wurde.

Natürlich gab es Differenzen zwischen dem Liberalismus der parlamentarischen Opposition und dem Liberalismus der Verwaltung. Jener verstand sich als Treuhänder der Gesellschaft, als Wahrer der Grundrechte der Bürger. Liberale Politik hieß, das Gewissen für die Grundrechte zu schärfen. Liberale Parlamentspolitik hieß, die in den Verfassungen zu Katalogen vereinten Rechte gegenwärtig zu halten, die Regierungen auf Einhaltung und Fortbildung zu verpflichten. In einem anderen Sinne waren konstitutionelle Regierungen liberal. Sie wollten Prinzipien des Liberalismus durch Gesetzgebung in Politik verwandeln. Ihnen ging es zunächst nicht um die Befindlichkeiten, die Meinungsbekundungen der Bürger, ihnen ging es um das *Grand dessin* der materiellen Politik, um Modernisierung, um liberale Reformen – unabhängig davon, ob sie aktuellen Wünschen der Wählerschaft entsprachen. Diese Differenz der Standpunkte war ubiquitär, sie entsprach den Rollen, die Regierung und Parlament zu spielen hatten. Und selbstredend galt dies auch für Baden. Aber nirgendwo war die Differenz so gering wie hier.

Und schließlich ein viertes Moment, das zu bedenken ist. Gegen die Revolution gehalten, waren die fünfziger Jahre eine Zeit politischer Indolenz, eine Epoche der Ab- und Umkehr, der Einkehr ins Ökonomische, in die Nichtpolitik. Aber dies war doch nicht alles, vor allem nicht die Signatur des Zeitalters in seiner Gänze. Wenn das Vereinswesen darnieder lag, so waren doch die Landtage, die Parlamente nicht bereits ruiniert, nicht mundtot gemacht. Sie lebten fort als Widerlager der Regierung, wenn auch nicht beherrscht vom zukunftsgewissen Gestus der dreißiger und vierziger Jahre. Auch in den fünfziger Jahren gab es einen badischen Liberalismus von Profil und Charakter, freilich nicht gesinnungsliberal nach Art des Vormärz. Die neuen Protagonisten – die Lameys, die Stabels, die Roggenbachs – sie hatten den Geist der Zeit ergriffen und sich anverwandelt. Von Rotteck und Welcker, von Itzstein auch waren sie schon weit entfernt. Sie waren praktischer veranlagt, von Rochaus «Real-

politik» nicht unbeeinflußt geblieben. In Heidelberg waren sie in die Schule Robert Mohls gegangen, eines staatswissenschaftlichen Realismus, die ihnen die Bezugspunkte des Politischen lieferte.

Baden war der erste Staat in Deutschland, der, wiewohl nur auf Zeit, 'parlamentarisch' wurde, lassen wir den Sonderfall der Paulskirche beiseite. Über die Gründe haben wir gehandelt. Es war die Gedankennähe von Staatsspitze und Parteiliberalismus vor allem, welche die Entwicklung möglich machte. Der Initiator der parlamentarischen Regierung, wiewohl nicht erster parlamentarischer Premier hieß Franz Freiherr von Roggenbach.

War Baden der Sonderfall, oder spielte es nur den *trendleader*? In den Planungen Roggenbachs zielte die Installierung eines parlamentarischen Regiments ohne Frage über das Großherzogtum hinaus. «Man darf wohl sagen, daß das badische Ministerium, so weit es neu ist, mit dem dermaligen preußischen Kabinett eine große Analogie darbietet». So schrieb der württembergische Gesandte Freiherr von Thumb nach Stuttgart, die Dinge sogleich in einen größeren Zusammenhang rückend[2]. Betrachten wir die badischen Vorgänge vergleichend und mit der nötigen historischen Tiefe, so bieten sie sich ohne jeden Zweifel als Sonderfall dar. Nicht die Schwäche des Monarchen oder gar sein gänzlicher Ausfall wie in England unter Georg IV. oder später nach dem Tode König Wilhelms in Württemberg oder früher unter dem Bourbonen Karl X., schlug die Bresche, durch welche die Parlamentsmacht in die Administration hineindrang, um sich diese sodann zu eigen zu machen. Hier – in Baden – war es am Ende die Entscheidung des Monarchen selbst, welche die Verwandlung herbeiführte. Freilich auch das strategische Ungeschick des amtierenden Ministers, das der Entscheidung den letzten Anstoß gab, der berühmte Tropfen, der das Faß zum Überlaufen brachte. Robert Mohl, der erste konstitutionelle Publizist und Verfassungsanalytiker der Epoche, hatte 1844 in der von ihm herausgegebenen und mitbegründeten «Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft» eine vergleichende Analyse des konstitutionellen Systems in England, Frankreich und Deutschland gegeben. Die Pointe, auf welche der Aufsatz hinauslief, war die, daß das konstitutionelle System eine alternative Zukunft habe: parlamentarisches Ministerium oder Staatsstreich. In den Turbulenzen der frühen 1860er Jahre wurde diese Prognose durch zwei Beispiele bestätigt: durch Baden zunächst, durch Preußen sodann.

[2] L. GALL, *Der Liberalismus als regierende Partei. Das Großherzogtum Baden zwischen Restauration und Reichsgründung*, Wiesbaden 1968, S. 112.

Das parlamentarische System in Baden ist Episode geblieben. Es geriet in den Sog der deutschen, der preußischen, der Bismarckschen Politik und wurde von ihm am Ende verschlungen. Den ersten Stoß hatte es erlitten, als Roggenbach, der Befürworter einer preußisch-kleindeutschen Politik durch den Bismarckschen Verfassungscoup kompromittiert wurde. Den Todesstreich empfing es, als – nun umgekehrt – Bismarcks *Fait accompli* den nationalen Erfolg signalisierte. Der Landesherr kehrte zum Konstitutionalismus zurück. Dies war der verfassungspolitische Preis eines kleinen Staates, der in die Umlaufbahn eines großen geraten war.

Anders lagen die Verhältnisse in Württemberg. Ein starker König, Wilhelm I., hatte bis zu seinem Tode 1864 das konstitutionelle System mit fester Hand behauptet. Ein konservativer Minister, vielfach angefeindet von der Kammer, hatte die Geschäfte der Regierung besorgt. Wilhelms Sohn und Nachfolger Karl war indes von jenem schwächlichen Naturell, das zunächst eine Herrschaft der Kamarilla und dann den Übergang zu einer parlamentarischen Regierung begünstigte. Daß es zu einer solchen nicht kommen wollte, hatte mit der Unentschiedenheit der Kammer, der Entwicklung der Parteien zu tun. Es gab – seit 1863 – die demokratische Volkspartei mit einer machtvollen Organisation im Land – der mächtigsten neben Sachsen in Deutschland überhaupt; es gab eine großdeutsch-katholische, der österreichischen Politik verbundene Strömung, und es gab eine wachsende propreußische Richtung, die freilich noch eine Position der Minderheit darstellte.

Seit 1851 waren die Mehrheitsverhältnisse in der Kammer für die Regierung prekär, seit dem Tode König Wilhelms 1864 die politische Autorität der Staatsspitze verloren. Minister Varnbüler, Chef des Gouvernements seit 1864, schwankte in seiner Politik, im Innern wie nach außen: Er stützte sich auf wechselnde Mehrheiten.

In der Kammer bekannten sich mehrere Abgeordnete, u.a. Robert Römer und Karl August Fetzer, zum parlamentarischen System, aber das Thema selbst galt zunächst noch als akademisch. Die Volkspartei hatte auf ihrer Landesversammlung 1864 die «Verwirklichung des constitutionellen Grundsatzes der Mehrheitsregierung» gefordert, und auch das Blatt der Linken, der «Beobachter», schrieb, daß Bewerbungen von Ministern um eine Abgeordnetenstelle so lange einen «constitutionellen Scandal» darstellten, als «das System der Mehrheitsregierung» noch nicht angenommen und in fester Übung sei.

Zu dieser Mehrheitsregierung ist es indessen nicht gekommen, obwohl Ministerien wie parlamentarische Opposition diesen Weg längst erwogen

hatten. Immer häufiger erklärte die Volkspartei, daß die Regierung ihr Vertrauen nicht mehr besitze. Aber sie zögerte doch, den entscheidenden Schritt zu tun. Umgekehrt verlangten Mittnacht und Varnbüler, die Vertreter der Administration, daß die Opposition aus ihrer Deckung hervortrete, das heißt das Ministerium selbst in die Hände nehme. Eben darauf aber sich einzulassen, zögerten Großdeutsche und Demokraten, die Mehrheitsbesitzer im Parlament. Sie wollten die Regierung verletzen, aber nicht beseitigen; sie wünschten sie als Vollzugsorgan ihrer Politik, aber sie wollten sie als Widerpart ihrer Opposition nicht entbehren.

Diese konstitutionelle Entwicklung der sechziger Jahre bietet im Rückblick eine nicht unerwartete Perspektive: Sie war von jener der voraufgegangenen Jahrzehnte nur in der äußeren Erscheinung, in den Akzidenzien, nicht aber in der Substanz unterschieden. Nicht die Revolution, nicht die Ausbildung von Parteien hat ihren Kurs verändert. Seit den dreißiger Jahren kämpfte in Württemberg eine parlamentarische Opposition, die zunächst eine liberale und später eine gemischt liberal-demokratische war, gegen die Regierung und versuchte, wiewohl im Landtag in der Minderheit stehend, dem Ministerium ihren politischen Willen aufzuzwingen. Ihre Politik läßt sich wie der berühmte rote Faden der englischen Marine von Periode zu Periode, von Pfizer und Friedrich Römer zu Schoder, von Schoder zu Hölder und Österlen verfolgen: Sie war immer mehr als parlamentarische Kontrolle, als Wahrnehmung des ständischen Wächteramts gegenüber der Administration, sie war im Anspruch Beherrschung der Staatsgeschäfte, aber die sie vertraten, zögerten doch, sich selbst in den Stand der Regierung zu setzen. Karl August Fetzer schrieb 1868, daß sich die Opposition seit Bestehen der Verfassung bemüht habe, «das Recht des Landes und der Landesvertretung aus den Fesseln des Absolutismus loszulösen, den Scheinkonstitutionalismus zu beseitigen und ein parlamentarisches Regiment herzustellen»[3]. Dieser Satz bot die Essenz oppositioneller Politik: in ihrer parolenhaften Bewegtheit ebenso wie in der Unschärfe des Begriffs. «Scheinkonstitutionalismus», das meinte jene Ständepraxis, die sich in der Verrichtung von Dienstleistungen für die Regierung erschöpfte. «Parlamentarisches Regiment», das meinte jene informelle Steuerung der Politik von König und Ministerium, die der Opposition gleichwohl die Ungebundenheit gewählter Repräsentanten beließ.

Im Frühjahr 1870 – die Machtkonstellation in der Kammer machte einen Druckausgleich zwischen Parlament und Regierung fast unerläßlich – waren

[3] H. BRANDT, *Parlamentarismus in Württemberg 1819-1870*, Düsseldorf 1987, S. 799.

die Grenzen dieser Politik erreicht. Wie die Opposition auf diese Verfassungslage *à la longue* reagiert hätte, wären die Voraussetzungen unverändert geblieben, steht dahin. Aber die Prognose erscheint nicht einmals als kühn, daß sie schon auf dem Wege war, Regierungspartei zu werden – eingeschliffenen Gewohnheiten zum Trotz, aber institutionellen Zwängen folgend, die manchmal stärker sind als Denkweisen und Meinungen. Der siebziger Krieg, seine Begleitumstände und seine Folgen haben diese Entwicklung abgeschnitten.

Beide Staaten, Baden wie Württemberg, gerieten in den sechziger Jahren in den Sog des parlamentarischen Systems. Baden durch eine vorausschauende, mit dem Liberalismus im Bunde stehende Politik der Krone, Württemberg, umgekehrt, durch deren Schwächung und den dadurch verstärkten Einfluß des Parlaments. In Baden kam es zu einem Parlamentarismus der Praxis (bei fortdauernder Geltung des konstitutionellen Rechts), in Württemberg stand ein solcher bevor. In beiden Fällen waren es nicht Theorien und Pläne, welche in die politische Wechselzone führten, sondern Gegebenheiten und Konstellationen. Es gab indessen auch ein gemeinsames retardierendes und schließlich verhinderndes Element: die allgegenwärtige preußische Präsenz, der preußische politische Druck. In Berlin war die Parlamentarisierung gescheitert. Nicht am Bollwerk von Monarchie, Verwaltung und Militär – denn dieses stand zur Disposition –, sondern an Bismarcks Kolonialisierung der nationalen Frage, an seiner cäsaristischen Unterwanderung des Liberalismus. Mit ihr war ein tief eingewurzelter Glaubenssatz der Epoche dahin: daß allein der politische Freisinn imstande sei, den erstrebten Nationalstaat herbeizuführen. Dieser Nationalstaat kam zu spät in Deutschland, so spät, daß er in die Fänge des preußischen Bonapartismus geriet. Er kam andererseits zu früh, denn der Parlamentarstaat hatte noch keine Wurzeln geschlagen. An dieser Kalamität sind alle parlamentarischen Aussichten und Erwartungen zerbrochen. In Preußen zunächst, in Baden sodann, in Württemberg zuletzt. 1870 begann, auch verfassungspolitisch, eine neue Zeitrechnung in Deutschland.

Una «mobile complessità»: l'istituzione parlamentare, la democrazia rappresentativa e i «diritti popolari» nella Svizzera post-quarantottesca

di *Luigi Lacché*

«Rien de plus difficile que de fixer, de préciser les caractères de la constitution suisse; pareille aux divinités hindoues, cette constitution change sans cesse d'aspect, de forme, de figure, et il devient presque impossible de la suivre dans ses avatars ... il est aussi téméraire de vouloir les analyser dans leur mobile complexité, que d'essayer de se faire jour au travers des forêts vierges du nouveau monde, tant elles se succèdent avec rapidité. Ceci peut s'accorder avec les voeux de l'école radicale, qui voit dans le *provisoire perpétuel* l'idéal du gouvernement, mais cette instabilité blesse un des sentiments les plus profonds et les plus légitimes de l'humanité, le besoin d'assurer la durée à ses oeuvres, de pouvoir compter sur un lendemain»[1].

Questo rapido giudizio, espresso da un francese, nostalgico della monarchia orleanista, illustra taluni aspetti importanti della Costituzione svizzera nel corso dell'Ottocento. Costituzione cangiante, eppure formalmente «ferma» al 1874, caratterizzata da una «mobile complexité» che sembra assecondare il progetto radicale di una «perpetua provvisorietà», ma che assicura invece un grado notevole di stabilità politica.

In un volume dedicato all'istituzione parlamentare nel XIX secolo, in una prospettiva comparata, è legittimo aprire una 'finestra' sulla complessa esperienza svizzera? Molti elementi, infatti, sembrerebbero allontanare inesorabilmente il *Sonderfall Schweiz* da quel 'minimo comun denominatore' che in genere si assume come base per un'analisi 'comparativa'. In effetti, risaltano subito le differenze più marcate: nel *Modell Schweiz* non possiamo certo ritrovare il principio monarchico né, ovviamente, quel processo di parlamentarizzazione che, su scala europea, si è sviluppato attorno al delicato e contraddittorio rapporto monarca/parlamento né, ancora, la forma più tipica del governo parlamentare. La domanda che

[1] V. Du Bled, *Histoire de la Monarchie de Juillet de 1830 à 1848, avec une introduction sur le droit constitutionnel aux Etats-Unis, en Suisse, en Angleterre et en Belgique*, I, Paris, Dentu, 1877, pp. XXXIII-XXXIV.

sorge spontanea è se i paradigmi del costituzionalismo svizzero siano a tal punto 'singolari' da impedire una qualsiasi forma di confronto storico-critico con le esperienze costituzionali di Stati che pur confinano con la Confederazione. Credo che per comparare l'esperienza elvetica occorra, anzitutto, avere profonda consapevolezza delle peculiarità del suo disegno costituzionale, senza cercare di ricondurla a tutti i costi dentro gli schemi offerti abitualmente dai costituzionalisti e dai politologi. Ciò vorrebbe dire annullare o sminuire il *proprium*, l'irriducibilità, della storia costituzionale svizzera. Un altro errore, tuttavia, non si vorrebbe commettere: ovvero leggere la Costituzione come un dato puramente formale, 'positivo', come se ciò che oggi è la Costituzione svizzera dovesse guidare l'analisi del suo passato e della sua genesi. Ricollocare, dunque, il sistema costituzionale svizzero nell'alveo delle sue coordinate storiche appare il primo passo per proporre ipotesi e paradigmi capaci di rivelare il volto storicamente più probante della Costituzione federale nel suo sviluppo ottocentesco. Si tratta, perciò, di gettare lo sguardo al di là dell'immagine attuale e consolidata del 'modello svizzero' per restituirgli la sua più complessa dimensione diacronica.

1. *«Il y a des cantons; il n'y a pas de Suisse»?*

La modernizzazione del sistema costituzionale a partire dal 1848 non deve far dimenticare i tratti «permanenti»[2] della storia elvetica. L'interrogazione di Ernest Renan non ha perduto di attualità e ripropone l''enigma' della Costituzione svizzera: «Perché la Svizzera, che ha tre lingue, due religioni, tre o quattro razze, è una nazione, mentre la Toscana, per esempio, che è così omogenea, non lo è?»[3].

La struttura costituzionale non può così prescindere dal patto-giuramento, dall'*Eidgenossenschaft*, dall'essere *mixtum compositum*[4], *Willensnation*[5], da

[2] Cfr. J. GEMPERLE (ed), *Der Bund der Eid-Genossen. Modell oder Denkmal? Beiträge zur Zukunft der 700jährigen Eidgenossenschaft*, Luzern 1990, in particolare i saggi di G.-A. Chevallaz e O.K. Kaufmann.

[3] E. RENAN, *Qu'est-ce qu'une nation?*, in *Oeuvres complètes*, I, Paris 1947, pp. 887-906 (trad. it. *Che cos'è una nazione? e altri saggi*, Roma 1993, p. 9). Cfr. anche J.K. BLUNTSCHLI, *Die schweizerische Nationalität*, Zürich 1915 (ed. orig. 1875).

[4] JOSIAS SIMLER, *Helvetiorum respublica. Diversorum autorum, quorum nonnulli nunc primum in lucem prodeunt*, Lugduni Batavorum, Ex Officina Elzeviriana, 1527.

[5] P. SALADIN, *Zur Einleitung. Die schweizerische Eidgenossenschaft am Anfang ihres achten Jahrhunderts*, in «Zeitschrift für Schweizerisches Recht», 110, 1991, p. 5.

un legame federale che, nelle varie epoche, ha cercato di far convivere unità e diversità[6], e ancora dalle profonde tradizioni democratiche e repubblicane. Non deve quindi stupire l'atteggiamento che accomuna molti osservatori: è la meraviglia per il senso di indipendenza, di autonomia, di libertà; è l'ammirazione (da Machiavelli a Montesquieu a Tocqueville ecc.) per la saggezza e la natura moderata della comunità svizzera che attraverso una sapiente combinazione e una sintesi compromissoria[7] di antichi pluralismi e di un più recente senso comune di appartenenza ha generato un nucleo di identificazione nazionale.

La Costituzione del 1848 (e più ancora la revisione totale del 1874), scritta con l'intento di dar forma ad una Svizzera più unita e più moderna (sul piano politico ed economico) non intende certo distruggere il patrimonio «premoderno»[8] la cui filosofia politica ritroviamo nelle istituzioni elvetiche, privilegiando più il principio del consenso che, in apparenza, quello della pura e semplice maggioranza. «... Oasi repubblicana in mezzo a Stati monarchici»[9], la Svizzera ha perseguito lungo tutto il XIX secolo

[6] Il principio di fondo, osserva Pellegrino Rossi nel primo Ottocento, è la «variété sans fusion, l'unité avec une profonde variété; elle a trouvé la solution de ce problème dans le lien fédéral ... En Suisse la séparation est naturelle, la fusion rationelle, son histoire est le développement de ce principe: ni séparation complète, ni fusion absolue». Si veda L. LACCHÉ, *Un italiano a Ginevra, alla ricerca della patria comune*, introduzione a P. ROSSI, *Per la Patria comune. Rapporto della Commissione della Dieta ai ventidue Cantoni sul progetto d'Atto federale da essa deliberato a Lucerna il 15 dicembre 1832*, Manduria - Bari 1997, p. XLII.

[7] Sulla valenza costituzionale della nozione di 'compromesso' – principio inscritto nelle istituzioni e condizione di esistenza del sistema politico svizzero, indispensabile per integrare le radicatissime identità linguistiche, confessionali, culturali in un'unica comunità nazionale, riducendo i punti d'attrito e di conflitto, cfr. A. AUER, *Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse*, in «Zeitschrift für Schweizerisches Recht», 103, 1984, p. 94.

[8] T. FLEINER, *La democrazia consensuale della Confederazione Elvetica*, intervista di R. Notarangelo, in «Democrazia e diritto», XXXVII, 1998, pp. 67 ss.

[9] A.-E. CHERBULIEZ, *De la démocratie en Suisse*, Paris - Genève, A. Cherbuliez, 1843 (trad. it. *La democrazia nella Svizzera* [Biblioteca di scienze politiche e amministrative, VI/2], Torino, Utet, 1891, p. 249). Jakob Dubs scrive: «Ciò che ci sembra affatto particolare alla Svizzera, ciò che si riflette nella nostra stessa denominazione politica, è la nostra esistenza come Confederazione politica libera e repubblicana. Questa idea non appartiene in Europa ad alcun altro Stato all'infuori del nostro; è dunque essa che forma il nostro speciale carattere politico» (J. DUBS, *Das öffentliche Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft, dargestellt für das Volk*, Zürich, Füssli, 1877, trad. it. *Il diritto pubblico della Confederazione Svizzera* [Biblioteca di scienze politiche e amministrative, VI/2], Torino, Utet, 1891, pp. 777-778).

la via della fondazione e dello sviluppo del proprio sistema costituzionale, a partire, dunque, da un tessuto connettivo e da tradizioni di libertà e di autonomia che formano varie stratificazioni[10].

È vero, come scrive Jakob Dubs, che «uno svolgimento sistematico più completo della vita costituzionale non si ebbe che dopo il 1848; sotto questo riguardo quell'anno è l'inizio d'una nuova epoca nella nostra Confederazione»[11], tuttavia il cinquantennio che precede la nascita della moderna Costituzione svizzera fu uno straordinario banco di lavoro dal quale emersero categorie e principi destinati a confluire, in una sintesi efficace, nel documento del 1848. La parificazione dello *status* giuridico cantonale, la sovranità popolare e l'idea rappresentativa, il modulo di governo direttoriale affermati con la Costituzione della Repubblica Elvetica del 12 aprile 1798; il definitivo riconoscimento del *Sonderfall* con l'Atto di Mediazione napoleonico del 1803[12]; il debole compromesso raggiunto nel Patto del 1815; l'importante tentativo di revisione costituzionale tra il 1832 e il 1833: queste, a voler semplificare, sono le tessere principali del mosaico costituzionale elvetico nella prima metà dell'Ottocento[13]. In pochi decenni, la Costituzione muta di forma e di contenuti, conservando alcuni elementi condivisi e destinati a durare, ma oscillando pericolosamente tra gli estremi della Costituzione repubblicana *une et indivisible* (1798) e il confederalismo d'*ancien régime* del 1815.

Unitari e federalisti si affrontano senza mai trovare una soluzione capace di conciliare efficacemente la volontà di rafforzare il centro federale con

[10] Z. GIACOMETTI, *Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, Zürich 1941.

[11] J. DUBS, *Il diritto pubblico della Confederazione Svizzera*, cit., p. 567.

[12] «La Svizzera – osserva Napoleone rivolgendosi alla Consulta dei rappresentanti dei Cantoni a Parigi – non rassomiglia ad alcun altro Stato, sia per gli avvenimenti che vi si sono svolti durante parecchi secoli, sia per la sua posizione geografica e topografica, sia per le differenti lingue, le diverse religioni e per l'estrema differenza di costumi che si verifica fra le sue diverse parti. La natura ha fatto federativo il vostro Stato. Volerla vincere non può essere cosa saggia».

[13] Per una sintesi delle vicende che hanno caratterizzato la storia costituzionale elvetica tra il 1798 e il 1848 ci permettiamo di rinviare, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, a L. LACCHÉ, *Costituzioni e federalismo nella Svizzera del XIX secolo*, in «I viaggi di Erodoto», XXV, 1995, pp. 130-143, e dello stesso autore, *Un italiano a Ginevra, alla ricerca della patria comune*, cit. Per una originale e puntuale lettura dei principi-guida del costituzionalismo storico svizzero sanciti dall'art. 2 della Costituzione del 1848 si veda adesso V. MONNIER, *Les origines de l'article 2 de la Constitution fédérale de 1848*, in «Société suisse des juristes. Rapports et communications», 132, 1998, pp. 415-490.

la salvaguardia delle infinite peculiarità cantonali. Se le costituzioni di età francese nascono col sigillo della 'dipendenza', anche il Patto del 1815 ha origine sotto il segno del 'controllo' straniero. La Svizzera, nei decenni successivi, crederà sempre più ad una Costituzione integralmente 'nazionale'. Non v'è dubbio, la 'nuova' Svizzera può trarre origine soltanto dal codice genetico federale: resta da vedere quale possa essere, concretamente, la formula più efficace. C'è poi un'altra 'certezza': il Cantone è il motore profondo della storia svizzera; lo «svolgimento sistematico», a cui accenna Dubs, ha nell'esperienza cantonale il punto imprescindibile di riferimento.

La strada, tuttavia, non è agevole. La descrizione che, nel 1836, Tocqueville fa della Costituzione materiale, vigente il Patto del 1815, è impietosa: «... il y a des cantons; il n'y a pas de Suisse»[14]. Basterebbe leggere il Rapporto della Commissione di riforma che Pellegrino Rossi aveva presentato alla Dieta nel dicembre del 1832 per trovarvi un elenco completo dei difetti della Costituzione svizzera[15]. Tocqueville, nei suoi *carnets* di viaggio, sottolinea i punti critici: osserva le istituzioni confederali inforcando gli occhiali della democrazia americana e delle libertà inglesi, occhiali che, a dire il vero, non sempre si addicono alla specificità elvetica[16]. Il bilancio è presto fatto: un Patto dai termini troppo vaghi e dai tratti 'medievali',

[14] ALEXIS DE TOCQUEVILLE, *Oeuvres complètes*, V/2: *Voyages en Angleterre, Irlande, Suisse et Algérie*, a cura di J.-P. MAYER - A. JARDIN, Paris 1958, p. 181. Non è improbabile che una delle 'fonti' utilizzate da Tocqueville per i suoi appunti sulla Svizzera sia stato l'importante scritto di A.-E. CHERBULIEZ, *Essai sur les conditions de l'alliance fédérative en général et sur le nouveau projet d'Acte fédéral*, Genève, A. Cherbuliez, 1833. Jean-Charles Biaudet riporta un passo significativo di una lettera del giurista lucernese Ph.-A. von Segesser ad A. Heusler-Ryhiner in data 9 febbraio 1848: «La Suisse n'a d'intérêt pour moi que parce que le canton de Lucerne, ma patrie, y est situé. Si le canton de Lucerne n'existe plus en tant que membre libre et souverain de la Confédération, la Suisse m'est aussi indifférente que la Grande ou la Petite Tartarie» (J.-Ch. BIAUDET, *Les origines de la Constitution fédérale de 1848*, Lausanne 1949, p. 8).

[15] P. ROSSI, *Per la Patria comune*, cit.

[16] Sull'intelligenza storica di Rossi, messa a confronto con taluni pregiudizi e schematismi interpretativi di Alexis de Tocqueville, cfr. le acute osservazioni di A. DUFOUR, *Histoire et Constitution. Pellegrino Rossi et Alexis de Tocqueville face aux institutions politiques de la Suisse*, in *Présence et actualité de la constitution dans l'ordre juridique ...*, Bâle - Francfort-sur-le-Main 1991, pp. 431-475. Sul punto cfr. anche L. LACCHÉ, *Un italiano a Ginevra, alla ricerca della patria comune*, cit., pp. XXXVI ss. Su Tocqueville e la Svizzera, cfr. L. MONNIER, *Tocqueville et la Suisse*, in *Alexis de Tocqueville. Livre du Centenaire, 1859-1959*, Paris 1960, pp. 101-113; dello stesso autore, *Alexis de Tocqueville et Auguste de la Rive à travers leur correspondance*, in *Mélanges offerts à P.-E. Martin*, Genève 1961, pp. 610-623.

che ignora il principio di separazione dei poteri; un governo federale estremamente debole[17] diviso tra una Dieta che, rappresentando solo i Cantoni, non assume autonome deliberazioni essendo vincolata ai mandati imperativi dei singoli deputati e un governo, il *Vorort,* che altro non è se non il Cantone (Zurigo, Berna, Lucerna) che, a cadenza biennale, 'dirige' la politica svizzera, ingenerando grave confusione tra gli interessi confederali e gli obiettivi del Cantone-direttore; un potere giudiziario federale, infine, inesistente.

Tocqueville dice ciò che gli Svizzeri più avvertiti sanno già: o si raggiunge un compromesso per migliorare la Costituzione (ma il fallimento del 1833 è un segnale minaccioso) o la debolezza delle istituzioni non impedirà certo il sorgere di violenze e del pericolo della dissoluzione. La 'Rigenerazione' attorno al 1830 è il movimento culturale e politico che, pur nella diversità delle singole esperienze, pone con forza, tra liberalismo moderato e proposte più radicali, la questione della riforma della società. Non è un caso che l'ordine imposto nel 1815 subisca le prime lacerazioni non appena, fra il 1829 e il 1830, il movimento per la revisione costituzionale investe i primi Cantoni. Il liberalismo si irradia in Svizzera, con radici autoctone e declinazioni europee, richiamando i grandi temi del costituzionalismo: la separazione dei poteri, il regime rappresentativo, i diritti fondamentali di libertà. Il fallimento del cosiddetto Patto Rossi sembra sbarrare la strada ad un riformismo moderato, graduale. Come scrive Tocqueville, anche in Svizzera va in scena la lotta tra «les deux grands partis aristocratique et démocratique qui divisent le monde ...». Tutto ciò, sommato alle profonde differenze che caratterizzano la Svizzera, «... peut-il mener à autre chose qu'une crise finale?»[18].

[17] ALEXIS DE TOCQUEVILLE, *Oeuvres complètes*, III/2: *Ecrits et discours politiques*, a cura di A. JARDIN, Paris 1985, p. 469: «Il nous parait incontestable que la plus grande partie des maux de la Suisse vient de son gouvernement, le plus misérablement faible de tous ceux qui existent dans le monde ... L'extrême faiblesse du gouvernement suisse ne tient donc pas à la limitation imprudente de ses pouvoirs. A quoi tient-elle donc? A ce qu'en lui donnant de grandes attributions, on ne lui a pas accordé le moyen d'en faire un usage habituel et facile. Comment cela? Le gouvernement fédéral suisse ne commande jamais directement aux citoyens. Il n'agit sur eux que par l'intermédiaire des gouvernements cantonaux. Voilà la raison principale de son impuissance». L'articolo, apparso nel «Commerce» del 21 aprile 1845, contiene una comparazione tra i sistemi di governo americano e svizzero. Una sintesi ulteriore del pensiero di Tocqueville sulla Svizzera si trova in ALEXIS DE TOCQUEVILLE, *Relazione sull'opera di A.E. Cherbuliez intitolata: «La democrazia in Svizzera» (1848)*, in N. MATTEUCCI (ed), *Scritti politici*, Torino 1988, I, pp. 251-268. È utile seguire anche Cherbuliez nelle pagine dedicate al sistema di governo ne *La democrazia nella Svizzera*, cit.

[18] ALEXIS DE TOCQUEVILLE, *Oeuvres complètes*, V/2, cit., p. 187.

Le dure lotte politiche e confessionali che si svolgono in alcuni Cantoni, tra gli anni Trenta e Quaranta, denunciano l'indebolimento del legame federale e la precarietà del governo (Dieta e *Vorort*). Da un lato lo spettro ricorrente della guerra civile, dall'altro «... un mouvement d'assimilation très sensible se fait sentir entre toutes les parties de la Suisse, malgré les vices de sa constitution fédérale ...»[19]. Il conflitto e il movimento di rigenerazione 'nazionale' sono, a ben vedere, le facce di una stessa medaglia. La debolezza del sistema costituzionale di governo, tuttavia, non riesce a tenere insieme le due tendenze, contraddittorie ma non necessariamente inconciliabili. L'affermazione di Tocqueville – «il y a des cantons; il n'y a pas de Suisse» – denuncia tale contraddizione, ma disgiunge i due aspetti. La frattura politica che aveva diviso la Confederazione fra il 1832 e il 1833 non solo non viene ricomposta ma si aggrava. Due diverse visioni s'affrontano: governo oligarchico e democrazia rappresentativa[20], Stato confessionale e Stato laico, autonomismo cantonale e forza del numero, fiere tradizioni elvetiche e nuove prospettive di federalismo nazionale. Al centro del dibattito troviamo – e non potrebbe essere diversamente – il problema della rappresentanza e della sovranità politica. Già nel 1833, osservando la rigidità del modulo confederale, Cherbuliez aveva scritto:

«On peut bien, à la vérité, essayer des médiations, des arbitrages, et d'autres moyens conciliatoires; mais le véritable moyen, le moyen extrême d'exécution, c'est la guerre entre la majorité des états et la minorité»[21].

[19] «... que les Suisses de différents pays se voient davantage, qu'ils échangent leurs idées, qu'ils se communiquent leurs habitudes, que, par des concordats (ou traités volontaires entre les cantons), un grand nombre de cantons parvient à établir une législation uniforme ...» (*ibidem*, p. 183).

[20] Cfr. D. SCHEFOLD, *Volkssouveränitat und Repräsentative Demokratie in der schweizerischen Regeneration. 1830-1848*, Basel - Stuttgart 1966.

[21] A.-E. CHERBULIEZ, *Essai sur les conditions de l'alliance fédérative*, cit., p. 12, ripreso poi in A.-E. CHERBULIEZ, *La democrazia nella Svizzera*, cit., p. 257. Il progetto di revisione federale (1832-1833) fu preceduto e seguito – come accade di solito – da un considerevole dinamismo progettuale. Alcuni degli scritti dell'epoca (tra il 1830 e il 1838 soprattutto le *brochures* e i progetti 'privati', di vario orientamento, delle società patriottiche e di personaggi come Cherbuliez, James Fazy, Fazy-Pasteur, Roger, de Sellon, Monnard, Muret, de Seigneux, Franscini, K. Pfyffer, Zschokke, Troxler, Schnell, Kasthofer, Baumgartner, Bluntschli ecc.) meriterebbero di essere riletti e meditati, anche per meglio comprendere le coordinate storico-concettuali della Costituzione del 1848. Non di rado, infatti, il testo del 1848 viene visto – non senza coloriture ideologiche e storiche – sotto una luce di eccessiva 'novità', volendo porre l'accento sui profili di maggiore distacco dal Patto del 1815, poco o nulla insistendo sulla importante pubblicistica degli anni Trenta. Per qualche riferimento, cfr. L. LACCHÉ, *Un italiano a Ginevra, alla ricerca della patria*

Quella rigidità viene spezzata sul finire del 1847 dalla cosiddetta guerra del *Sonderbund* con la sconfitta dei Cantoni forestali e dei loro alleati[22]. Lo scontro tra la Svizzera dei *Waldstätten*, in prevalenza cattolici e conservatori, e la Svizzera più ricca, dinamica e popolosa ha molte radici: confessionali, politiche, economiche, sociali. Occorrerà del tempo per lenire la ferita, ma proprio l'adozione di un sistema costituzionale 'aperto' offrirà ai 'vinti' – come vedremo – una possibilità concreta di integrazione.

2. *La «rivoluzione democratica»*

La «rivoluzione democratica»[23] – con le sue lontane premesse nell'Elvetica e nel movimento di 'Rigenerazione' – può adesso fare il suo ingresso nell'età della «costruzione». Partita dai Cantoni – ancora una volta «laboratori di sperimentazione»[24] – tale rivoluzione

> «ha creato degli interessi comuni, delle passioni comuni che, per soddisfarsi, hanno sentito il bisogno di un potere generale e comune che si estendesse contemporaneamente a tutto il paese. Il governo federale è quindi entrato in possesso, per la prima volta, di una grande forza, che gli era sempre mancata; ha potuto appoggiarsi su un partito; forza pericolosa, ma indispensabile nei paesi liberi dove il governo, senza di essa, non può quasi nulla».

Tocqueville fa questa osservazione prima ancora che si realizzi la revisione costituzionale. Ciò che conta è la metamorfosi in atto della 'Costituzione

comune, cit., pp. XXVI ss. Si possono, inoltre, consultare O. LAUBER, *Das Bundesstaatsbegriff in der schweizerischen Publizistik und Praxis*, Luzern 1911, pp. 20 ss.; J. DIERAUER, *Geschichte der schweizerischen Eidgenossenschaft*, II, Bern 1967 (ed. orig. 1922), pp. 574 ss.; W.E. RAPPARD, *La constitution fédérale de la Suisse 1848-1948, ses origines, son élaboration, son évolution*, Neuchâtel 1948; H. WILD, *Das Ringen um den Bundesstaat. Zentralismus und Föderalismus in der schweizerischen Publizistik von der Helvetik bis zur Bundesrevision*, Zürich 1966, pp. 91 ss.; e soprattutto A. KÖLZ, *Der Verfassungsentwurf von Ludwig Snell als Quelle der Regenerationsverfassungen*, in W. HALLER (ed), *Festschrift für Ulrich Häfelin zum 65. Geburtstag*, Zürich 1989, pp. 299-322; A. KÖLZ, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Bern 1992, pp. 374 ss.; A. KÖLZ (ed), *Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte*, I: *Vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Bern 1992, pp. 369-380, progetti di J. FAZY (*Projet de Constitution fédérale*, 1837) e di I.P.V. TROXLER (*Entwurf eines Grundgesetzes für die schweizerische Eidgenossenschaft*, 1838).

[22] Uri, Svitto, Obwaldo, Nidwaldo, Zugo, Lucerna, Friburgo e Vallese.

[23] Espressione utilizzata da Tocqueville nella sua *Relazione sull'opera di A.E. Cherbuliez*, cit., p. 253.

[24] R. RUFFIEUX, *Les donnéès de l'histoire constitutionnelle*, in *Handbuch politisches System der Schweiz*, Bern 1983, I, pp. 119-211.

materiale': il governo federale è destinato ad aumentare, di fatto, il proprio potere.

«Ciò che è certo è che ormai, qualunque siano le modifiche apportate alla lettera del patto, la Costituzione federale svizzera è profondamente e irrevocabilmente alterata. La confederazione ha cambiato natura. In Europa essa è divenuta qualcosa di nuovo; una politica di azione si è sostituita ad una di inerzia e di neutralità; da puramente municipale la sua esistenza è divenuta nazionale; un'esistenza più laboriosa, più turbata, più precaria e più grande»[25].

La Costituzione del 12 settembre 1848 sancisce e consolida la «rivoluzione democratica», rende concreta quella 'chimera' che Cherbuliez, nel 1843, aveva identificato nell'«idea di un popolo elvetico sovrano». Il movimento costituzionale è quasi integralmente monopolizzato da quella coalizione di correnti e di tendenze politico-ideologiche accomunate da un progetto progressista, misto di federalismo moderato, di democrazia parlamentare, d'*esprit* liberale. Il «partito», cui si riferiva Tocqueville, formatosi nel corso degli ultimi quindici anni nasceva, in realtà, da un *mélange* inestricabile di elementi liberali (le libertà dell'individuo, la separazione dei poteri, ecc.)[26] e di taluni profili più spiccatamente radicali (sovranità popolare, eguaglianza, ecc.)[27]. La Costituzione del 1848 rappresenta in buona misura i valori e gli interessi dei vincitori e dei padri fondatori[28]; al tempo stesso, però, formula regole e principi che 'parlano' anche ai vinti.

[25] ALEXIS DE TOCQUEVILLE, *Relazione sull'opera di A.E. Cherbuliez*, cit., pp. 266-268.

[26] Il «partito» liberale – formatosi nel corso della Rigenerazione – «... domandava la libertà della stampa, l'allargamento dei diritti elettorali, la separazione dei poteri, l'amovibilità dei funzionari ...». Sui 'partiti' degli anni Trenta e Quaranta, cfr. L. LACCHÉ, *Un italiano a Ginevra, alla ricerca della patria comune*, cit., pp. XXIII ss. Sul punto cfr. anche B. VAN MUYDEN, *Essais historiques. La Suisse sous le Pacte de 1815*, Lausanne, Corbaz, 1892, II; J.-Ch. BIAUDET, *La Suisse et la Monarchie de Juillet 1830-1838*, tesi di dottorato, Lausanne 1941, pp. 69 ss.; E. GRÜNER, *Die Parteien in der Schweiz. Geschichte, neue Forschungsergebnisse, aktuelle Probleme*, Bern 1977[2], pp. 47 ss.

[27] Cfr. J.-F. AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel 1993, pp. 20 ss. Nel 1847 Henry Druey aveva detto: «La verità è che la maggioranza vuole organizzare la Confederazione più democraticamente ... Infatti noi abbiamo così di fronte i due principii che dividono il mondo: da una parte la democrazia e il liberalismo, l'eguaglianza, la fratellanza, il progresso, la luce, la fede; dall'altra, l'assolutismo, l'aristocrazia, i privilegi, l'abbruttirsi delle masse, le tenebre, l'egoismo» (cit. da W.E. RAPPARD, *L'individu et l'Etat dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse*, Zurich 1936, p. 261). Su Druey, una delle figure preminenti del primo radicalismo svizzero, cfr. A. LASSERRE, *Henry Druey, fondateur du radicalisme vaudois et homme d'Etat suisse*, Lausanne 1960.

[28] Tra i fondatori troviamo molti dei radicali e liberali che hanno dominato la scena politica tra l'età della Rigenerazione e il consolidamento dello Stato federale: i due

Definita un capolavoro di moderazione e di saggezza[29], essa crea un nuovo Stato federale senza però pretendere una rottura con il passato: opera più dell'esperienza che della teoria, concepita da uomini dei Cantoni ben attenti a misurare e a bilanciare i sacrifici imposti agli Stati[30]. La procedura prevista dall'art. 113[31] consente a una delle due Camere che formano l'Assemblea Federale (quando l'altra non è d'accordo) o a cinquantamila cittadini di chiedere che la revisione della Costituzione sia sottoposta al voto popolare. Se la maggioranza è favorevole, le due Camere saranno rinnovate per poi procedere alla revisione. Infine, la Costituzione riformata entra in vigore se accettata dalla maggioranza dei cittadini che prendono parte alla votazione e dalla maggioranza dei Cantoni (art. 114, Cost. 1848)[32]. La rigidità del Patto del 1815 – che naturalmente non prevedeva alcuna procedura di revisione – è ora un ricordo. La Costituzione è modificabile in ogni tempo (art. 111, Cost. 1848)[33], dà spazio all'iniziativa e al voto popolare, prevede infine, nella logica federale, il doppio voto (del popolo e dei Cantoni), il che significa che anche i Cantoni del *Sonderbund* potranno giocare un ruolo significativo nel nuovo sistema.

I modelli ideali non sono quindi ingombranti, la rivoluzione si compie nel nome di un sapiente realismo: la nuova struttura costituzionale rivela profondo rispetto per lo spirito di radicata autonomia che, nelle forme più diverse, aveva caratterizzato da sempre la vita politica dei Cantoni e dei comuni. È una Costituzione che ha avuto il merito della moderazione, mentre avrebbe potuto essere, considerato il contesto storico, più radicale[34].

relatori H. Druey (Vaud) e C. Kern (Turgovia), i commissari J. Furrer (Zurigo, presidente del Consiglio degli Stati nel 1848 e primo presidente della Confederazione), Ulrich Ochsenbein (Berna, presidente della Dieta nel 1847-1848 e poi del Consiglio nazionale), J. Munzinger (Soletta), W.M. Näff (San Gallo), F. Frei-Hérosé (Argovia), ecc. Per i profili biografici, cfr. U. ALTERMATT (ed), *Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexicon*, Zürich 1992, e soprattutto *L'Assemblée fédérale suisse 1848-1920*, I: E. GRÜNER - K. FREI (edd), *Biographies*, Berne 1966, pp. 805-806, 704-705, 71, 209-210, 426, 575-576, 649-650.

[29] W.E. RAPPARD, *La constitution fédérale de la Suisse*, Neuchâtel 1948, p. 104.

[30] Cfr. W. MARTIN, *Histoire de la Suisse. Essai sur la formation d'une Confédération d'Etats*, Paris 1926, p. 263.

[31] Il testo in A. KÖLZ, *Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte*, II: *Von 1848 bis in die Gegenwart*, Bern 1996, p. 479.

[32] *Ibidem*.

[33] *Ibidem*.

[34] Cfr. G. DE REYNOLD, *La démocratie et la Suisse*, Bienne 1934, p. 228.

3. *La repubblica dei radicali è un tipo di democrazia rappresentativa*

Il testo del 1848 riuscì nell'impresa di conciliare la realtà poco incoraggiante, conseguenza della guerra civile, con un progetto costituzionale originale che, alla prova dei fatti, si rivelerà solido e lungimirante, in grado di consolidare la democrazia e il federalismo, cioè i due fondamenti dell'esperienza svizzera, senza dover rinunciare a rafforzare il 'potere generale e comune'. I costituenti utilizzarono il lavoro svolto nel 1832-1833, ma spingendosi ben oltre; tennero presente il modello americano[35], ma calandolo nello specifico elvetico.

Uno dei rischi che corre – non da solo per la verità – lo storico della Costituzione svizzera è quello di applicare alla fase di fondazione categorie che si sono andate formando nel tempo e, non di rado, nel corso del nostro secolo. Allontaniamo un primo possibile equivoco. La Repubblica del 1848 si muove nel solco della democrazia rappresentativa, mentre la forza della democrazia diretta, se si eccettua la pur importante procedura di revisione costituzionale, è ancora allo stato potenziale. La Repubblica del 1848 è altrettanto lontana dall'essere un modello – come si dice oggi – di *Konkordanzdemokratie*. La ferita della guerra civile è così viva che sarebbe davvero irragionevole pensare ad una soluzione del tutto irenica. La Costituzione del 1848 resta la Costituzione dei radicali vincitori. La dimensione del consenso è di là da venire.

Il perno del sistema politico-costituzionale è l'Assemblea Federale[36] composta dal Consiglio Nazionale (*Nationalrath*) i cui membri sono eletti, per tre anni, dal popolo svizzero e dal Consiglio degli Stati (*Ständerath*) i cui deputati, due per ogni Cantone (uno per i semi-Cantoni), sono nominati in base al sistema elettorale appositamente prescelto da ciascun Stato. L'Assemblea Federale è «l'autorità suprema della Confederazione» (artt. 60 e 73, Cost. 1848)[37] dominata, sin dal 1848, e per parecchi decenni a venire, dalle forze radicali e liberali di varia tendenza.

[35] Cfr. il classico J.J. RÜTTIMANN, *Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht, verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz*, 3 voll., Zürich 1867-1876, e E. HIS, *Amerikanische Einflüsse im Schweizerischen Verfassungsrecht*, in *Festgabe der Juristischen Fakultät*, Basel 1920.

[36] Cfr. U. MARTI, *Zwei Kammern, ein Parlament: Ursprung und Funktion des schweizerischen Zweikammersystems: sämtliche Nationalräte und Ständeräte seit 1848*, Frauenfeld 1990.

[37] Cfr. A. KÖLZ, *Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte*, I, cit., pp. 465, 468.

La sinistra radicale, nel 1848, raccoglie 82 dei 111 seggi a disposizione del Consiglio Nazionale, lasciando al centro liberale e ai conservatori il resto. La presa del radicalismo è salda[38]. Il sovrano della Costituzione – le forze politiche costituenti – ha nell'Assemblea lo strumento per determinare l'indirizzo generale dell'attività dello Stato. Questi *homines novi*[39], borghesi reclutati soprattutto nel mondo delle professioni (anzitutto giuridiche), della funzione pubblica (professionale e onoraria), dell'economia, sono i patrioti che si sono formati politicamente nei Cantoni – dove hanno sèguito popolare – nelle associazioni studentesche, patriottiche e militari (*Helvetia*, Società svizzera degli studenti, ecc.), nelle formazioni massoniche e che ora si accingono a conquistare la ribalta nazionale[40]. Questa *élite* politica, una volta elaborata la Costituzione, si impegna ad approvare leggi organiche[41], che rendono operante e consolidano il nuovo ordinamento politico.

[38] Non esistendo, all'epoca, una chiara definizione dei 'partiti', è assai difficile – soprattutto rispetto al complesso mosaico svizzero (circuito Cantoni-Confederazione, vita politica locale-nazionale, ecc.) – fornire un quadro di sintesi. Il notevolissimo tentativo compiuto da Erich Grüner, su base biografica, sociologica e statistica, rappresenta un modello importante per le analisi di sociologia parlamentare. «... de 1848 à 1893, nous n'établissons que *trois grands groupes*: la droite, le centre et la gauche; pour la droite nous distinguons entre les conservateurs catholiques et les conservateurs réformés. A partir de 1896, nous nous en tenons aux groupes et partis existants et nous établissons notre classification d'après le groupe de politique sociale, les radicaux-démocrates, libéraux-conservateurs (centre) et les conservateurs catholiques. A partir de 1911, il existe un groupe socialiste autonome; jusqu'à ce moment-là les socialistes étaient unis au groupe de politique sociale» (*L'Assemblée fédérale suisse 1848-1920*, II: E. GRÜNER - K. FREI, *Sociologie et statistique*, Berne 1966, p. 83). Si veda anche E. GRÜNER, *Die Parteien in der Schweiz*, cit. Le forze d'ispirazione radicale e liberale manterranno la maggioranza parlamentare sino all'introduzione, nel 1919, del sistema elettorale proporzionale. Nel 1890, per esempio, i radicali e i democratici hanno 89 seggi sui 147 del Consiglio Nazionale; nel 1911 la maggioranza è fortissima: 135 seggi sui 189 a disposizione.

[39] Si veda *L'Assemblée fédérale suisse 1848-1920*, II, cit., p. 148.

[40] Cfr. R. RUFFIEUX, *La Svizzera dei radicali (1848-1914)*, in *Nuova storia degli Svizzeri*, Lugano - Bellinzona 1983, pp. 15 ss., e soprattutto *L'Assemblée fédérale suisse 1848-1920*, II, cit., *passim*, per l'analisi generale e le statistiche.

[41] Basti pensare ai regolamenti del Consiglio degli Stati (7 dicembre 1849) e del Consiglio Nazionale (9 luglio 1850), alle leggi sui rapporti tra le due Camere (21 dicembre 1849), sul Governo (16 maggio 1849), sul Tribunale federale (5 giugno 1849), sull'amministrazione (9 dicembre 1850), sull'organizzazione militare (1° maggio 1850), ecc.

4. *L'istituzione parlamentare e il Governo*

La prima fase di quella che potremmo definire la 'Costituzione dei radicali' instaura un sistema di rappresentanza politica (con un regime elettorale maggioritario a più turni) che favorisce la creazione di forti maggioranze liberal-radicali e lascia alle ancora titubanti forze conservatrici, che si identificano in linea di massima con i Cantoni dello sconfitto *Sonderbund*, uno spazio ridotto nell'Assemblea Federale. Nella Costituzione del 1848 troviamo definite, nella loro veste moderna, sia l'istituzione parlamentare che la forma di governo (Consiglio Federale). Il sistema bicamerale di tipo federale opera una brillante e saggia mediazione tra il programma radicale della rappresentanza nazionale e unitaria e la valorizzazione delle antiche sovranità cantonali[42]. Il modello americano è il referente obbligato. Personaggi come il ginevrino James Fazy o lo zurighese Jakob Rüttimann[43] si fecero banditori della soluzione 'all'americana' la quale, per la verità, nel 1848, pur se accolta, non suscitò soverchi entusiasmi.

Il Consiglio degli Stati svolge una funzione 'moderatrice' – alla stregua di ogni Camera Alta – ma nella logica più propriamente federale: la sovranità cantonale, in tal modo, entra in «contatto vivo e continuo colla rappresentanza della sovranità nazionale»[44], prevenendo possibili attriti tra le due componenti organiche dello Stato. Il Consiglio dei Cantoni svolge le stesse funzioni del Consiglio Nazionale: partecipa all'attività legislativa di competenza federale, può prendere parte al processo di revisione della Costituzione federale, elegge in seduta comune i consiglieri federali, i giudici federali, ecc. Non v'è dubbio, però, che al Consiglio degli Stati si assegni, già nella Costituzione del 1848, una posizione istituzionalmente 'subordinata' rispetto alla Camera Nazionale: basti pensare solo al fatto

[42] Il Consiglio degli Stati, tra l'altro, poteva esser considerato come l''erede' storico della Dieta. Su questo *Kardinalproblem* della Costituzione del 1848, cfr. la sintesi di A. KÖLZ, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, cit., pp. 554-567.

[43] Fazy aveva pubblicato nel 1833 un interessantissimo *Projet de constitution fédérale*, Genève, Pelletter, 1833, dove il sistema americano veniva indicato come il modello da seguire: «Le mode des Etats-Unis d'Amérique est le seul qui remplisse ces conditions: depuis cinquante ans qu'il est en vigueur, il a concilié tous les intérêts, organisé un pouvoir central formidable ...» (p. 4). Rüttimann, importante uomo politico zurighese (cfr. *L'Assemblée fédérale suisse 1848-1920*, I, cit., pp. 99-100), scriverà, a partire dagli anni Sessanta, il suo fondamentale lavoro sulla Costituzione americana (cfr. *supra*, nota 35). Si vedano anche R. VAN BERCHEM, *De la chambre unique au système bicaméral*, Zurich 1924; M.L. TRIPP, *Der schweizerische und der amerikanische Bundesstaat*, Zürich 1942.

[44] J. DUBS, *Il diritto pubblico della Confederazione Svizzera*, cit., p. 574.

che nelle votazioni dell'Assemblea Federale a Camere riunite, il Consiglio Nazionale, in forza del numero[45], ha un peso specifico ben più cospicuo che quello dei quarantaquattro rappresentanti dei Cantoni. Malgrado ciò, è da notare come nei primi decenni la Camera cantonale attragga le più eminenti personalità politiche: sei membri[46] su sette del primo Consiglio Federale provengono dal Consiglio degli Stati. La più breve durata del mandato (in genere un anno) e l'indebolimento del nesso funzionale tra i governi dei Cantoni e il Consiglio degli Stati ha spinto, nei decenni successivi, gli uomini politici più influenti a farsi eleggere nel Consiglio Nazionale[47]. Già nel corso degli anni Settanta Jakob Dubs propone una «specializzazione» (sul modello del Senato americano) e un rafforzamento della seconda Camera proprio per non svilire la logica dello Stato federale[48].

L'istituzione parlamentare, così delineata, deve essere esaminata in relazione all'organo cui si assegna, nella Costituzione, la funzione di «supre-

[45] Numero che, nel corso degli anni, è cresciuto: dagli originari 111 deputati si è giunti agli attuali 200. Dubs critica questo squilibrio che contraddice il principio costituzionale dell'uguaglianza tra le rappresentanze delle due sovranità (*ibidem*, pp. 589-590).

[46] Jonas Furrer (presidente del Consiglio Federale nel 1848, 1849, 1852, 1855, 1858), Druey, Munzinger, Frey-Hérosé, Näff, Franscini.

[47] Questa impressione è ancora evidente in J. BRYCE, *Démocraties modernes*, I, Paris 1924, p. 392. L'equilibrio è stato, in seguito, ristabilito: cfr. J.-F. AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, cit., p. 472.

[48] «Se dunque si volesse assegnare al Consiglio degli Stati la posizione che gli conviene, si dovrebbe incorporarlo completamente nell'organismo federale come parte essenziale e integrante, abbandonando naturalmente ai Cantoni la composizione personale del Consiglio, prolungando la durata delle funzioni, pur concedendo libero diritto di revoca ... Se il Consiglio degli Stati fosse tolto dalla falsa posizione in cui si trova e pienamente riconosciuto come organo federale altrettanto legittimo che il Consiglio Nazionale, certamente esso renderebbe al paese maggiori servizi di quello che non faccia ora» (J. DUBS, *Il diritto pubblico della Confederazione Svizzera*, cit., pp. 585-586). Questa visione è stata poi superata – come vedremo – a seguito del processo di democratizzazione della rappresentanza cantonale. Oggi Thomas Fleiner può affermare: «Il nostro *Ständerat,* mutuato nel 1848 dal modello americano, è la soluzione più democratica perché non rappresenta i governi cantonali, ma il popolo. I cittadini svizzeri non accetterebbero mai l'ipotesi del *Bundesrat* tedesco. Riconosco che il dibattito sul neofederalismo delle future istituzioni politiche dell'Unione europea tende a privilegiare il modello *Bundesrat.* Ma questo perché la concezione dello stato moderno, nella cultura politica europea, è di tipo gerarchico, dominato dall'esecutivo. La Svizzera ha un sistema politico che non funziona come negli altri stati europei» (T. FLEINER, *La democrazia consensuale della Confederazione Elvetica*, cit., p. 69).

ma autorità esecutiva e direttoriale»[49]. È proprio nel rapporto singolare tra Parlamento e Consiglio Federale che possiamo cogliere il dato costituzionale più caratteristico del sistema svizzero e della sua forma di governo. Il Consiglio Federale è «l'architrave, il compromesso ideale, il punto d'equilibrio di tutto l'assetto federale ...»[50]. Organo collegiale, formato da sette membri, nominati per tre anni (quattro a partire dal 1931) e scelti, non più di uno nello stesso Cantone, dalle Camere riunite tra tutti i cittadini svizzeri eleggibili al Consiglio Nazionale, rappresenta un elemento di notevole singolarità, tanto da porre ai costituzionalisti e ai politologi numerosi problemi classificatori. Il pensiero corre al regime direttoriale della Costituzione francese dell'anno III ('importata' in Svizzera nel 1798) e, soprattutto, alla prefigurazione del Consiglio Federale nel Patto Rossi[51]. Ma non bisogna dimenticare che il regime collegiale di governo è anche un'antica consuetudine nella maggior parte dei Cantoni, dove un Piccolo Consiglio (o Consiglio di Stato o di Governo)[52] esercita alcune attribuzioni proprie del potere esecutivo.

[49] Il principio di separazione dei poteri rappresenta, nel sistema svizzero, una categoria assai 'relativa' e poco rispondente alle più classiche modellizzazioni. Sul Governo, cfr. J. DÜRSTELLER, *Die Organisation der Executive der schweizerischen Eidgenossenschaft seit 1798 in geschichtlicher Darstellung*, Zürich 1912; K. SCHUMANN, *Das Regierungssystem der Schweiz*, Köln 1971.

[50] T. FLEINER, *La democrazia consensuale della Confederazione Elvetica*, cit., p. 77. «L'uomo di governo per la Confederazione dev'essere quello che sa convergere ad un fine le diverse tendenze particolari, che sa prevedere gli avvenimenti, che sa preparare i movimenti dell'opinione pubblica, che sa condurre di lunga mano il disegno di un determinato vantaggio» (B. BERTONI - A.O. OLIVETTI, *Istituzioni svizzere nel diritto pubblico e privato della Confederazione e dei Cantoni*, I: *Diritto pubblico. Saggio storico critico*, Torino 1903, p. 140).

[51] «È tempo, o Signori, che la Confederazione abbia un governo suo proprio, unicamente occupato delle cose federali, e che non sia obbligato di dirigere nel tempo stesso gli affari di uno stato particolare». Il Consiglio federale, nel progetto del 1832, è formato da quattro membri – eletti dalla Dieta – che dirigono i dipartimenti dell'Interno, degli Esteri, della Difesa, delle Finanze, e dal Landamano della Svizzera (eletto dalle legislature cantonali), in qualità di presidente. Tale Consiglio mostra evidenti legami con l'esperienza direttoriale e con le costituzioni dell'età francese, ma presenta già diversi tratti del 'modello' che sarà accolto nel 1848. Cfr. L. LACCHÈ, *Un italiano a Ginevra, alla ricerca della patria comune*, cit., p. XLVIII.

[52] A.-E. CHERBULIEZ, *La democrazia nella Svizzera*, cit., pp. 170 ss.; J. DUBS, *Il diritto pubblico della Confederazione Svizzera*, cit., pp. 416 ss. Sono senza dubbio molto importanti le analogie tra il sistema di governo nella maggior parte dei Cantoni (Gran Consiglio, Piccolo Consiglio, Presidente) e il sistema federale.

Il Consiglio Federale segna il superamento del sistema precedente del Cantone-direttore che non assicurava né stabilità, né continuità di azione, e in modo particolare ingenerava una pericolosa confusione tra gli organi e l'attività del Cantone-guida e della Confederazione. In realtà, vigente il Patto del 1815, l'organo preminente era la Dieta che assommava in sé le diverse funzioni dello Stato confederale e il *Vorort* non aveva alcuna autonomia se non in circostanze straordinarie (art. 9, Patto 1815)[53].

Il Presidente, eletto dall'Assemblea tra i consiglieri, dura in carica un anno ed è il Presidente del Consiglio Federale più che della Confederazione: è in realtà un *primus inter pares*, anche se gli si riconoscono alcune prerogative onorifiche e di rappresentanza[54]. Come gli altri consiglieri, è a capo di un dipartimento che, in origine, è quello politico[55]. Gli altri sei consiglieri sono al vertice di altrettanti dipartimenti (difesa, finanze e dogane, interno, giustizia e polizia, ferrovia e commercio, poste e telegrafi). Questa ripartizione risponde all'esigenza di 'specializzazione' e di funzionalità del governo, ma le decisioni emanano dal «Consiglio federale come autorità»[56]. La collegialità è dunque un elemento fondamentale. Il Presidente non è un primo ministro, non ha alcuna influenza sulla composizione del collegio; il capo dello Stato è dunque l'intero consiglio che assume le proprie decisioni a maggioranza (con almeno quattro consiglieri presenti).

I membri del Consiglio Federale hanno voto consultivo nelle due Camere e possono avanzare proposte sulle materie in discussione. Tra le attribuzioni del Consiglio, oltre quella generale di direzione e di sorveglianza, bisogna

[53] Non a caso, nel 1840, fu avanzata una proposta di revisione parziale degli artt. 9 e 10 del Patto (cfr. A. KÖLZ, *Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte*, I, cit., pp. 199-200) per rendere permanente l'affiancamento al *Vorort* di sei rappresentanti federali.

[54] Ha anche poteri di presidenza e il suo voto, in caso di parità, è decisivo. Firma le decisioni del Consiglio e può, in caso di urgenza, assumere decisioni che dovranno poi essere ratificate dal collegio.

[55] Sino al 1887 il Presidente era anche il ministro degli Esteri. Per ovviare al cambio annuale e alla conseguente discontinuità della linea politica, a partire dal 1887 si cominciò ad affermare il cosiddetto sistema Droz, dal nome del presidente Numa Droz che tenne per alcuni anni di seguito il dicastero degli esteri. Tale sistema si affermerà definitivamente nel 1920. Su Droz cfr. *L'Assemblée fédérale suisse 1848-1920*, I, cit., pp. 893-894.

[56] Questo principio venne attenuato dall'*arrêté fédéral* del 21 agosto 1878 che prevedeva la possibilità, per il Consiglio, di delegare talune materie ai dipartimenti, con riserva espressa di un diritto di ricorso al Consiglio. Nel 1914, a seguito di votazione popolare, tale meccanismo fu introdotto nella Costituzione (art. 103, II, in A. KÖLZ, *Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte*, II, cit., p. 206).

ricordare il diritto di presentare progetti di legge all'Assemblea e di dare il proprio avviso sulle proposte avanzate dalle Camere e dai Cantoni, nonché l'obbligo di dare conto della propria gestione all'Assemblea Federale ad ogni sessione ordinaria, presentando una relazione sullo stato della Confederazione e raccomandando le misure ritenute utili per accrescere la 'prosperità comune'.

Ciò che caratterizza in modo particolare la forma di governo nella Confederazione non è soltanto la collegialità. Di grande interesse è il tipo di rapporto che si è instaurato tra il Consiglio Federale e l'Assemblea. Nella prassi costituzionale post-quarantottesca il Consiglio Federale persegue una linea di governo che riflette 'docilmente' l'indirizzo politico di un'Assemblea a forte maggioranza radicale. Questo fatto non meraviglia, se si pensa che fino al 1891 nel Consiglio Federale siedono solo esponenti di tendenza liberale e radicale. Arthur de Gobineau nel 1850, diplomatico francese a Berna, nelle lettere che indirizza a Tocqueville, è molto critico verso il Consiglio Federale. Il giudizio è viziato dalla sua idiosincrasia per la «rivoluzione radicale»: scrive così di «... sept hommes sans influence, sans appui, sans considération réelle ...»[57]; tuttavia questo giudizio registra il maggior peso costituzionale dell'Assemblea. In effetti, la maggior parte dei casi di dimissioni e di non rielezione di consiglieri – non più di una decina – si situano proprio tra gli anni Sessanta e Settanta[58], gli anni del monocolore radicale. Forse si potrebbe anche sostenere che in questi decenni l'elemento 'parlamentare' sia, date le circostanze, più marcato. Ma, detto questo, non possiamo spingerci troppo oltre: non si può infatti parlare di 'subordinazione' politica o di vera e propria 'dipendenza' funzionale. Il Consiglio non è soggetto a voto di sfiducia né è costretto a dimettersi collegialmente nell'ipotesi di censura parlamentare o popolare (bocciatura di una proposta di legge, ecc.). A sua volta, il Governo non può sciogliere il Parlamento. In caso di conflitto o di messa in minoranza, «... le Conseil se soumet, et ne se démet pas»[59]. La regola è che i consiglieri restino al loro posto, instaurando un 'dialogo' assai complesso con l'istituzione parlamentare.

Il Consiglio Federale è eletto per un periodo determinato – come il potere esecutivo nei regimi presidenziali – ma dal Parlamento e non direttamente

[57] ALEXIS DE TOCQUEVILLE, *Oeuvres complètes*, IX: *Correspondance d'Alexis de Tocqueville et d'Arthur de Gobineau*, a cura di M. DEGROSS, Paris 1959, p. 146.

[58] Per la casistica cfr. J.-F. AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, cit., p. 530.

[59] *Ibidem*, pp. 37, 531.

dal popolo[60]. Come nei regimi presidenziali non sono previsti né le dimissioni forzate, per ragioni politiche, del Governo né il potere di dissoluzione del Parlamento in capo al potere esecutivo. Pur derivando dal Parlamento, la durata in carica del Consiglio dipende dalla Costituzione e non dalla volontà dei deputati[61]. In questo ambito si può notare uno degli aspetti più interessanti della Costituzione elvetica sul punto del rapporto tra la Costituzione formale e la Costituzione materiale. Il Consiglio Federale – come abbiamo detto – deve per esempio dare conto del suo operato all'Assemblea; altri ancora sono i collegamenti istituzionali tra Governo e Parlamento. A rigor di logica, non si può dire che il Consiglio Federale sia irresponsabile; è piuttosto l'Assemblea che ha – di fronte al silenzio del testo costituzionale – rinunciato di fatto a sanzionare la responsabilità del Governo[62]. Da questo tipo di prassi discendono la stabilità e l'autorità del sistema di governo: in ottant'anni si sono succeduti appena 50 consiglieri, con una durata media della carica che si aggira attorno ai dieci anni; così come discendono il ruolo arbitrale del Consiglio e il suo progressivo rafforzamento[63].

«Questi benefici sono dovuti ad una pratica o ad una convenzione, non concretata in alcuna disposizione della Costituzione, ma formata dall'uso e raccomandata dai risultati. Siamo in presenza di un esempio importante della misura, fino alla quale le norme legali di una Costituzione giungono ad essere modificate, nel loro funzionamento, da quella che il professor Dicey [*The Law of the Constitution*] ha chiamato 'le Convenzioni di una Costituzione', ossia gli usi azionati da una specie di intesa, intervenuta tra uomini politici, e così bene organizzati nella pratica da divenire, virtualmente, sebbene non legalmente, imperativi»[64].

[60] Proposte in tal senso, sempre respinte, furono avanzate dai socialisti nel 1900 e nel 1942.

[61] «Non è un Gabinetto, perché non dirige il Parlamento, né è amovibile da parte sua ... Neppure è indipendente dal Parlamento, come il potere esecutivo degli Stati Uniti e delle repubbliche, le quali ne hanno mutuato il cosiddetto sistema presidenziale; e, per quanto, il Consiglio Federale abbia qualcuna delle linee di entrambi questi sistemi di governo, differisce da entrambi per non avere un distinto carattere di partito. Esso si colloca a parte, non è scelto per sviluppare un'attività di partito, non dà vita ad una politica di partito; eppure non è completamente privo di un colore di partito» (J. BRYCE, *Democrazie moderne*, Milano 1949-1953, I, pp. 267-268).

[62] Cfr. le osservazioni puntuali di J.-F. AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, cit., pp. 539-540.

[63] «Questa indipendenza dalle vicende parlamentari ha contribuito a dare stabilità ed autorità al Consiglio Federale e continuità ed efficacia alle funzioni governative» (G. BERGMANN, *Costituenti e costituzioni svizzere*, Firenze 1946, p. 89).

[64] J. BRYCE, *Democrazie moderne*, I, cit., p. 375.

Hanno carattere convenzionale – oltre quelle che 'disciplinano' i rapporti tra Parlamento e Governo – regole fondamentali come la rielezione, più o meno integrale, del Consiglio Federale di tre anni in tre anni; il fatto che il vice-presidente del Governo prenda il posto del Presidente uscente; l'elezione in Consiglio Federale, sin dalle origini, di un consigliere di Berna, uno di Zurigo, quasi sempre uno del Vaud, e con almeno due rappresentanti *welsches.*

Le anomalie della forma di governo elvetica – ovvero la sua irriproducibile 'tipicità' – sono il risultato di una graduale costruzione che nulla ha di artificiale. Non sono mancate neppure proposte diverse o tese a riformare aspetti 'critici'. Se Bluntschli ha insistito sui presunti limiti della collegialità (mancanza di unità ed armonia) suggerendo una figura di Presidente di Gabinetto, con un diritto di proposta sull'elezione dei consiglieri o di veto contro le «nomine disarmoniche»[65], lo stesso Dubs ha suggerito una distinzione tra il Governo vero e proprio (3-5 membri che sovrintendono alla direzione politica) e l'amministrazione posta nelle mani di direttori – una sorta di 'segretari di Stato' – recuperando una misura già operante nella Repubblica Elvetica e soprattutto il modulo americano di direzione politica unitaria adattandolo, però, alla collegialità svizzera[66]. Quasi mai, tuttavia, il riferimento ai regimi parlamentari o, più spesso, al sistema americano, giova alla piena comprensione dell'istituto parlamentare e della forma di governo confederale. Ogni divergenza dal 'modello americano' viene vista sovente come una «debolezza»[67] del Consiglio Federale, mentre invece in quella radicale diversità risiedono la stabilità e la funzione di equilibrio[68] tra i poteri esercitate da tale organo.

[65] J.K. Bluntschli, *Diritto pubblico universale,* Napoli, De Angelis, 1873, II, p. 44. Su Bluntschli cfr. W. Hochuli, *Johann Caspar Bluntschli (1808-1881),* in «Zeitschrift für Schweizerisches Recht», 101, 1982, pp. 87-104.

[66] J. Dubs, *Il diritto pubblico della Confederazione Svizzera,* cit., pp. 594-595. Non di rado il Consiglio federale è paragonato al *bureau* di direttori scelti tra i membri di una grande società per azioni: cfr. A.V. Dicey, *Introduction à l'étude du droit constitutionnel,* Paris 1902, p. 438.

[67] Per restare agli osservatori italiani, G. Padelletti, *Nuova fase della democrazia in Svizzera,* in «Nuova Antologia», serie II, X, 1869, pp. 460-510, e soprattutto L. Palma, *Costituzioni moderne. La Confederazione svizzera, ibidem,* serie II, XXXVI, 1882, pp. 239-278, 458-499, che fa riferimento al veto presidenziale.

[68] Non è esatto, come sostiene Vincenzo Gueli, affermare che «se, infatti, si ravvisasse nel Consiglio Federale un organo corrispondente al gabinetto di un governo parlamentare tipico, l'assenza nell'ordinamento svizzero di un organo corrispondente al Capo dello Stato fa sì che non vi si possa stabilire quell'equilibrio di poteri che caratterizza tale forma

5. *La democrazia in Svizzera e i «diritti popolari»*

Nel periodo compreso tra il 1848 e il 1874, ovvero l'anno della revisione totale della Costituzione, la democrazia rappresentativa appare come la forma più congeniale alle forze costituenti radicali e liberali. Non si comprenderebbe però la trasformazione dell'assetto costituzionale restando dentro il recinto del solo, tipicissimo, circuito Parlamento-Governo. Jakob Dubs dedica una pagina assai interessante del suo lavoro sul diritto pubblico svizzero al ruolo dell'opposizione inteso come metodo di controllo del Governo e, in generale, delle autorità politiche. Ebbene, il concetto di alternanza dei partiti al governo del paese è davvero salutare in Inghilterra. «Presso di noi non si seppe ancora elevarsi a un tale concetto, si crede anzi che perisca il mondo se avviene un tale cambiamento»[69]. Questa osservazione – fatta da uno dei pochissimi consiglieri federali ad aver dato le dimissioni[70] – coglie alcuni profili importanti. Il sistema politico svizzero nasce e si sviluppa dopo una guerra civile: c'è una parte, pur minoritaria, del paese che porta avanti una politica 'difensiva' e resta fuori della 'stanza dei bottoni'. Non esistono ancora, a livello federale, meccanismi efficaci di 'controllo' e di 'proposta' azionabili 'al di fuori' del circuito Parlamento-Governo, se si escludono la complessa procedura 'eccezionale' di revisione totale della Costituzione e il ruolo appena abbozzato del Tribunale Federale. Bisogna attendere la revisione del 1874 per compiere un passo decisivo.

È a partire dagli anni Sessanta che in Svizzera si comincia a parlare di riforma, parziale, della Costituzione. A quasi due decenni dall'entrata in vigore della prima Costituzione di stampo moderno è possibile fare un primo bilancio. I liberali, con Dubs in testa, sollecitano un consolidamento dello Stato federale, senza spingersi troppo oltre sulla strada dell'uniformità; i radicali di sinistra propongono invece una più decisa 'nazionalizzazione' e l'introduzione, a livello federale, dei «diritti popolari»; i conservatori, infine, respingono i due distinti programmi. Se nel 1866 la revisione parziale può riguardare solo la libertà di domicilio degli ebrei, è perché la distanza tra federalisti e radicali resta grande. Nel 1872, quan-

di governo» (V. GUELFI, *La costituzione federale svizzera*, Firenze 1947, pp. 87-88). Il capo dello Stato esiste, ma è collegiale ed esercita una specifica funzione di equilibrio dei poteri.

[69] J. DUBS, *Il diritto pubblico della Confederazione Svizzera*, cit., p. 507.

[70] Cfr. G. ERMATINGER, *Jakob Dubs als schweizerischer Bundesrat von 1861 bis 1872*, Zürich, 1933.

do si giunge ad una nuova votazione[71] – ma stavolta per la revisione totale – la spaccatura non si è affatto ricomposta[72] e l'esito negativo sancisce l'inasprimento del conflitto. La divisione non vede semplicemente i radicali e i democratici centralizzatori da un lato e i federalisti dall'altro. La vicenda è più complessa: l'opposizione di molti radicali romandi – che temevano l'egemonia tedesca – illustra bene la segmentazione degli schieramenti. È nel 1874 che si riesce ad operare una 'sintesi' tra le diverse posizioni. L'impulso democratico, la rivendicazione centralizzatrice, il tono anticlericale (*Kulturkampf*) confluiscono nel testo della revisione totale del 1874, l'odierna Costituzione elvetica. Un testo, questo, che pur rafforzando ulteriormente le competenze del centro, non manca di fare alcune concessioni ai federalisti[73]. Il sistema federale rimane il perno della democrazia. L'Assemblea Federale perde alcune attribuzioni a vantaggio sia del Consiglio Federale che del Tribunale Federale, il cui statuto di indipendenza viene irrobustito. Se nella Costituzione del 1848 trovavamo la procedura di revisione della Costituzione (senza distinguere tra revisione totale e parziale), nella Costituzione del 1874, nel corpo stesso delle attribuzioni dell'Assemblea Federale, scorgiamo una disposizione destinata ad incidere in maniera profonda sul sistema politico svizzero.

[71] Si veda A. KÖLZ, *Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte*, II, cit., p. 128.

[72] È in questo frangente che Dubs lascia il Consiglio Federale per meglio sostenere la sua campagna contro il progetto di revisione ritenuto troppo radicale. È da segnalare, al riguardo, lo scritto *Zur Verständigung über die Bundesrevision*, Zürich, Füssli, 1871. Si veda, soprattutto, E. KAUFMANN, *Bundesrat Jakob Dubs und die Bundesrevision von 1872-1874 im Lichte seiner Zeitung «Die Eidgenossenschaft»*, phil.-hist. Dissertation, Freiburg 1957. Su tutta la vicenda è fondamentale R. HAEBERLI, *Die Revision der Bundesverfassung 1872-1874 im Lichte der öffentlichen Meinung*, Bern 1949. Per ulteriori indicazioni, cfr. *L'Assemblée fédérale suisse 1848-1920*, I, cit., pp. 61-62.

[73] «Ma se più davvicino si considerino le cose, si scorgerà che nell'evoluzione del diritto pubblico svizzero, già a partire dal movimento liberale del 1830, un pensiero, o meglio un sentimento è dominante. L'accentramento e il decentramento non sono più considerati come due principii avversi ed inconciliabili, di cui uno debba distruggere l'altro, ma piuttosto come due forze egualmente necessarie, dal cui giusto equilibrio dipende il benessere del paese. Si riconosce, per ragione o per istinto, che l'accentramento politico non deve essere il portato di una concezione metafisica e di un atto arbitrario, ma la corrispondente conseguenza di quell'altro accentramento che si opera nei costumi, negli interessi economici e nella coltura per effetto della progredita civiltà e dell'aumento dei traffici ... L'unificazione del diritto pubblico e privato non è stata guidata dal preconcetto di un fine necessario, ma dal verificarsi di successive contingenze di fatto e dal consecutivo spostamento degli interessi» (B. BERTONI - A.O. OLIVETTI, *Istituzioni svizzere nel diritto pubblico*, cit., pp. 71-72).

«Le leggi federali, come pure le risoluzioni federali di carattere obbligatorio generale e che non sono di natura urgente, devono essere sottoposte al popolo per l'accettazione o il rifiuto, quando ciò sia richiesto da trentamila cittadini aventi il diritto di voto, oppure da otto Cantoni [art. 89, II, Cost. 1874]»[74].

Il fatto che la previsione del referendum facoltativo si trovi nella sezione dedicata alle attribuzioni dell'Assemblea, sottolinea il carattere di sanzione, eventuale ma strategica, dell'intervento popolare sull'attività legislativa del Parlamento. Di conseguenza l'Assemblea esercita il «potere supremo della Confederazione ... sotto riserva dei diritti del popolo e dei Cantoni» (art. 71, Cost. 1874)[75]. Il Parlamento non è più, come nella Costituzione precedente, l'«autorità suprema della Confederazione». Nel 1874, dunque, la democrazia diretta fa il suo pieno ingresso nella vita politica federale. Ancora una volta, il banco di prova è offerto dai Cantoni nei quali le decisioni del popolo-sovrano – guidate dal movimento democratico più critico verso il sistema rappresentativo – hanno creato molteplici forme di partecipazione diretta, sia nel campo delle revisioni costituzionali che in quello del potere legislativo. Se il fenomeno tradizionale della *Landsgemeinde* tende progressivamente a ridursi nei Cantoni forestali, è soprattutto il referendum a guidare lo sviluppo dei «diritti popolari». Nato nei Grigioni e nel Vallese, trova a Neuchâtel una prima applicazione come referendum finanziario (Cost. 1858), seguito poi dal Vaud (Cost. 1861) e soprattutto da Basilea-campagna (Cost. 1863) che introduce il referendum obbligatorio su «tutte le leggi, come pure le decisioni e i contratti che contengono una obbligazione generale», e rafforzato nel 1869 da Zurigo, Turgovia, Soletta e Berna[76] per giungere infine, in forma facoltativa, alla Costituzione federale del 1874[77].

Lo sviluppo del referendum e dei diritti popolari è stato accolto non senza apprensioni e critiche. Se Cherbuliez, nella prima metà dell'Otto-

[74] Cfr. A. KÖLZ, *Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte*, II, cit., p. 176. Per l'attuazione di questo articolo, cfr. la legge federale del 17 giugno 1874 sulle votazioni popolari delle leggi e dei decreti federali.

[75] Il testo *ibidem*, p. 171.

[76] Il referendum obbligatorio e l'iniziativa legislativa furono introdotti nei primi tre Cantoni, mentre a Berna il solo referendum.

[77] Cfr. J. DUBS, *Il diritto pubblico della Confederazione Svizzera*, cit., pp. 468 ss.; J.-F. AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, cit., p. 46; dello stesso autore si vedano inoltre *Le referendum populaire*, in «Zeitschrift für Schweizerisches Recht», 91, 1972, pp. 481-506; *Le referendum populaire dans la revision totale de 1872/1874*, *ibidem*, 93, 1974, pp. 409-431.

cento, loda il sistema «organico» e «conservatore» della *Landsgemeinde* e esprime un giudizio fortemente negativo sul veto e sul referendum come strumenti di degenerazione democratica[78], Dubs riconosce il necessario fondamento «sovrano» del sistema referendario ma critica alcuni difetti di «organizzazione» a cominciare dal fatto che i Cantoni, pur potendo chiedere il referendum, non hanno il diritto di votarlo (come invece avviene nell'ipotesi di revisione costituzionale: doppio voto)[79]. Dubs vede il referendum legislativo più nell'ottica dello Stato federale che della supremazia dei diritti popolari: il pericolo, a suo dire, sarebbe quello di dar vita a un referendum «inorganico» che, senza la guida e il contrappeso delle autorità cantonali, favorirebbe le decisioni negative (veto). Chi, poi, scorge nel sistema rappresentativo l'unico in grado di assicurare realmente il «governo dei migliori», non può non guardare con occhio critico al referendum quale forma di «capacità politica» delle masse, strumento che nei Cantoni avrebbe trasformato i Gran Consigli in comitati legislativi, asservendoli all'«inorganico» capriccio popolare[80].

[78] A.-E. CHERBULIEZ, *La democrazia nella Svizzera*, cit., p. 179: «In Isvizzera non v'ha che una sola opinione circa il *referendum*: che è un grave ostacolo ad ogni sviluppo razionale delle istituzioni politiche e civili, ai più urgenti miglioramenti, alle riforme più giustificate nel sistema delle leggi organiche dal quale dipende lo stato intellettuale e morale di una nazione».

[79] J. DUBS, *Il diritto pubblico della Confederazione Svizzera*, cit., p. 702: «Evidentemente questa è un'anomalia, in contraddizione con tutto il sistema federale, che poggia sull'eguaglianza della Confederazione».

[80] G. PADELLETTI, *Nuova fase della democrazia in Svizzera*, cit., discute gli scritti di J. DUBS, *Die schweizerische Demokratie in ihrer Fortentwicklung*, Zürich, Füssli, 1868; E. TALLICHET, *La démocratie suisse et son évolution actuelle*, in «Bibliothèque universelle et Revue suisse», juillet - août - septembre 1868; J. GENGEL, *Die Erweiterung der Volksrechte. Besprechung im Verein der Liberalen Bern's herausgegeben*, Bern 1868; C. HILTY, *Theoretiker und Idealisten der Demokratie*, Bern - Solothurn 1868; cfr. anche L. PALMA, *Costituzioni moderne. La Confederazione svizzera*, cit., e G. CRIVELLARI, *Il referendum nella Svizzera e la sua introduzione nel diritto amministrativo italiano*, in «Archivio giuridico», XXXIV, 1885, pp. 399-400: «Per tutte queste ragioni si è operata nell'opinione pubblica svizzera la inversione delle parti, già osservata da Cherbuliez per il referendum cantonale, che i fautori, radicali, ne sono in gran parte divenuti avversari; e i conservatori viceversa. Né gli uni né gli altri sembrano avessero o abbiano ragione di preferire al sistema strettamente rappresentativo quello che abbassa la sapienza legislativa sino alla massa popolare e nuoce alle funzioni elettive senza garantire il progresso politico e civile». Sul punto cfr. J.K. BLUNTSCHLI, *La politica come scienza*, Napoli, Vallardi, 1879, p. 310. Il sistema costituzionale elvetico ha attirato l'attenzione, a partire dalla seconda metà dell'Ottocento, degli studiosi italiani. Oltre agli autori già citati, si deve ricordare almeno – non potendo in questa sede sviluppare oltre il profilo comparativo – Attilio Brunialti la cui prelezione al corso libero di diritto costituzionale comparato, tenuta nel 1872 (A. BRUNIALTI, *Le istitu-*

Malgrado i dubbi, l'espansione democratica prosegue dopo il 1874. A parte i tentativi sempre falliti di introdurre l'iniziativa popolare legislativa, nel 1891 fa il suo ingresso nella Costituzione l'iniziativa (cinquantamila cittadini) per la revisione parziale[81] della Costituzione. Fu il Consiglio degli Stati a chiedere che alla semplice proposta concepita in termini generali si affiancasse la possibilità di presentare un progetto già redatto nella sua interezza (art. 121, IV, Cost. 1874). Questa disposizione attribuiva ai proponenti un importante potere di determinazione tecnica della revisione costituzionale e soprattutto alle minoranze (nella circostanza conservatori e socialisti) la possibilità di entrare 'in competizione' con l'indirizzo politico emanante dal Parlamento (ancora dominato dai radicali)[82]. Numa Droz, nel 1894, criticava questa evoluzione:

«On peut diviser l'histoire contemporaine de la Suisse en trois périodes: celle du parlamentarisme, qui s'étend de 1848 à 1874; celle de la démocratie, issue de la révision féderale de 1874, qui a établi le référendum facultatif; et celle de la démagogie, qui s'est ouverte il y a deux ans avec l'introduction du droit d'initiative en matière de revision partielle de la Constitution»[83].

Lo spettro della demagogia non può tuttavia essere invocato per liquidare o sminuire il ruolo 'strategico' degli istituti di democrazia diretta nella storia svizzera. Il referendum legislativo e l'iniziativa di riforma parziale

zioni politiche della Svizzera, Roma 1872), fu poi ampliata nello scritto *La democrazia in Svizzera*, in *Le moderne evoluzioni del governo costituzionale. Saggi e letture*, Milano 1881. Brunialti faceva risaltare, fin dalla prolusione del 1872, il sistema politico-costituzionale elvetico – considerato anche «nella vita del popolo» – come uno straordinario «campionario» delle varie forme di democrazia. Il giovane costituzionalista italiano aveva già trattato del tema della rappresentanza e della democrazia in Svizzera (con specifico riferimento ai Cantoni di Ginevra e di Neuchâtel) in *Libertà e democrazia. Studi sulla rappresentanza delle minorità*, Milano, Treves, 1871, pp. 225 ss. e *passim*.

[81] Adozione di un nuovo articolo costituzionale ovvero abrogazione o modifica di articoli della Costituzione (art. 121, II, Cost. 1874). Cfr. A. KÖLZ, *Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte*, II, cit., pp. 191-192.

[82] La Costituzione non fissa un criterio obiettivo di differenziazione tra le materie riservate all'intervento costituzionale e quelle riservate alla legge ordinaria. Ciò spiega anche l'ampio utilizzo della procedura di revisione parziale. Sino al 1940 furono approvate 41 modifiche e 30 non raccolsero la maggioranza dei votanti. Non tutte le aggiunte e le modifiche hanno 'dignità' costituzionale. Tale tecnica di revisione, che ha il merito della flessibilità, non ha lasciato indenne la compattezza, la coerenza e l'unità della Costituzione. «On ne peut pas dire – ha scritto Bastid – que la Constitution fédérale brille par une élégante simplicité» (P. BASTID, *Gouvernement d'assemblée*, Paris 1956, p. 271).

[83] In «Bibliothèque universelle», 4, 1894, p. 225. Sul punto cfr. J.-F. AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, cit., p. 67.

della Costituzione si affermano, nell'ultimo quarto del XIX secolo, come strumenti di integrazione e di controllo. Tra il 1875 e il 1879 il popolo appoggiò l'operato del Parlamento 3 volte su 7, tra il 1880 e il 1884 5 furono i rifiuti su 5 votazioni[84]. Questo tipo di risultato sembrerebbe dare ragione a Dubs che considerava il referendum troppo «inorganico», privo di una guida, considerata la relativa debolezza dei partiti[85] e l'assenza di un voto cantonale. Tuttavia, ciò che Dubs definisce «inorganico» altro non è se non il carattere di autonomia della democrazia diretta rispetto al circuito della democrazia rappresentativa dominato dai radicali e dai liberali di centro. Figlio della spinta democratica, di matrice radicale, nei Cantoni prima e nella Confederazione poi, il referendum fu utilizzato dai conservatori e più tardi dai socialisti per contrastare il 'blocco' Parlamento-Governo monopolizzato dalle forze costituenti. Le minoranze parlamentari poterono ricorrere agli istituti della democrazia diretta per frenare l'attività legislativa. Tali istituti funzionarono spesso da contrappeso, tanto più in un sistema nel quale non poteva affermarsi un regime di alternanza; in altre occasioni furono uno stimolo per il Parlamento.

I diritti popolari contribuiscono a porre dei freni sia al potere centrale che alle *élites* politiche. In assenza di un veto moderatore nelle mani del potere esecutivo – come negli Stati Uniti – il corpo elettorale può esercitare un 'controllo di merito' sulle leggi federali. Si tratti di sanzionare l'oligarchia affaristica (industria-banche-ferrovie) che ha un notevole peso in Parlamento (si pensi al cosiddetto sistema Escher, potente industriale e deputato zurighese)[86], di limitare i difetti della repubblica notabiliare, di sconfessare le Camere su provvedimenti fiscali o di altra natura, la democrazia diretta svolge una funzione 'fisiologica'. Il ricorso alla partecipazione diretta non è, quindi, una sorta di 'deviazione'; al contrario, è parte integrante e fondamentale del codice genetico del 'sistema' costituzionale svizzero. Le 'parti' di democrazia diretta e di democrazia rappresentativa interagiscono, controbilanciandosi a vicenda. Il referendum legislativo produce effetti 'preventivi', condiziona le autorità legislative, elide l'opera della rappresentanza, interviene sul rapporto tra legislativo ed esecutivo, limita lo sviluppo del governo di partito, esercita un «potere maggioritario

[84] Tra il 1874 e il 1920 il Parlamento ha approvato 320 leggi; 33 sono state sottoposte a referendum; 20 sono state respinte e 13 accolte.

[85] Sul sistema dei partiti, si rinvia a E. Grüner, *Die Parteien in der Schweiz*, cit.

[86] Cfr. E. Gagliardi, *Alfred Escher, Vier Jahrzehnte neuerer Schweizergeschichte*, Frauenfeld 1919. Vedi anche *L'Assemblée fédérale suisse 1848-1920*, I, cit., pp. 63-65.

di controllo»[87]. La democrazia diretta va ad integrare quella forma peculiare di democrazia rappresentativa che contraddistingue il sistema costituzionale svizzero dopo il 1848. A partire dall'ultimo quarto dell'Ottocento sono «utili compagni di viaggio»[88]. Sino all'avvento del sistema proporzionale (legge 14 febbraio 1919), il referendum legislativo e l'iniziativa costituzionale svolgono la funzione di opposizione-integrazione delle minoranze parlamentari (nel 1891 Joseph Zemp diventa il primo consigliere federale conservatore), contribuendo a legittimare il sistema nel suo complesso e a consentirne un costante adeguamento all'evoluzione della società.

Successivamente, la democrazia diretta ha potuto svolgere una pluralità di funzioni, non previste nella fase di fondazione (1848-1891), a testimonianza della flessibilità dei suoi istituti[89]. Ma l'analisi della moderna Costituzione svizzera rivela per tempo la «mobile complessità» – per riprendere l'espressione dalla quale eravamo partiti – che ne caratterizza la sua lunga fase genetica. Il corpo elettorale (*Aktivbürgerschaft*) è in grado di esprimere l'ultima parola (votazione) sulla determinazione dell'indirizzo politico generale. Il principio della sovranità popolare è dunque a fondamento dell'assetto costituzionale elvetico: sia nella forma della rappresentanza che in quella della diretta partecipazione dei cittadini politicamente attivi. Le due forme funzionano insieme e il successo e la stabilità dell'intero sistema dipendono dall'equilibrio e dall'integrazione raggiunti. Il concetto di democrazia semi-diretta, se lo si vuole applicare a questa decisiva fase ottocentesca, è da interpretare in tal senso. Aveva comunque ragione Tocqueville, nel 1850, a scommettere sulla Confederazione: «La Suisse, malgré la petite fièvre chronique de sa démocratie, me parait pourvue d'une santé plus robuste et avoir un avenir plus tranquille que la plupart des états qui l'environnent»[90].

[87] M. Hauriou, *Precis de droit constitutionnel*, Paris 1929, pp. 174 ss. Cfr. anche M. Bridel, *L'esprit et la destinée de la Constitution fédérale de 1848*, Lausanne 1949, pp. 47 ss.

[88] T. Fleiner, *La democrazia consensuale della Confederazione Elvetica*, cit., p. 228.

[89] Cfr. L. Lacché, *Costituzioni e federalismo nella Svizzera del XIX secolo*, cit., p. 141.

[90] Alexis De Tocqueville, *Oeuvres complètes*, IX, cit., p. 137.

Le Parlement, organe de contrôle du gouvernement dans la France de la Restauration et de la Monarchie de Juillet

par *Alain Laquièze*

Dans ses mémoires publiés sous le Second Empire, François Guizot, méditant sur l'expérience constitutionnelle de la Restauration et de la Monarchie de Juillet, pouvait écrire:

«... quand, par les convenances de sa situation et par le cours de sa destinée, un grand peuple a été amené à vouloir unir fortement dans son gouvernement la stabilité du pouvoir au mouvement de la liberté; quand c'est dans la monarchie constitutionnelle qu'il a besoin de trouver le gouvernement libre, c'est par le régime parlementaire qu'il a le plus de chances d'atteindre son but, car ce régime est le seul qui, sous la forme monarchique, pose en principe et assure en fait la responsabilité habituelle du pouvoir, première et indispensable base de la liberté politique»[1].

Celui qui avait été, à la fin de la Monarchie de Juillet, le premier ministre de Louis-Philippe soulevait une question qui avait hanté ses contemporains: comment fonder un régime politique conciliant autorité et libertés individuelles, qui puisse disposer d'une stabilité suffisante pour éviter tout dérapage révolutionnaire? La solution semblait avoir été trouvée dans la monarchie constitutionnelle, monarchie libérale qui éviterait le despotisme d'un chef de l'Etat ou d'une assemblée en faisant prévaloir un système d'équilibre des pouvoirs entre exécutif et législatif. Dans cette perspective, le rôle du parlement était bien évidemment fondamental.

Un modèle était à la disposition des Français de la première moitié du XIXème siècle: l'Angleterre, dont l'évolution institutionnelle depuis 1688 avait été marquée par une place croissante conquise par les deux chambres, non seulement en ce qui concerne l'élaboration de la loi mais aussi relativement au contrôle de l'action gouvernementale, avec l'émergence d'une responsabilité politique des ministres, dont le fondement légal et les techniques d'engagement se distinguent peu à peu de la responsabilité pénale. Effectivement, le fondement de la responsabilité politique ne re-

[1] F. GUIZOT, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Paris 1867, 8, p. 98.

pose plus sur une qualification pénale mais bien plutôt sur l'appréciation de la pertinence d'une perception du bien commun ; en outre, cette responsabilité n'est plus engagée en raison de la faute personnelle du ministre mais sur une simple présomption de responsabilité qui touche solidairement les ministres[2].

Après une longue période de suspicion vis-à-vis des institutions britanniques[3], la Restauration allait se caractériser par un retour très net de l'anglomanie. Comme le notera le publiciste royaliste Vitrolles: « c'est une espèce de fièvre qui saisit les esprits et dont personne ne se garantit: elle est, pour ainsi dire, dans l'air qu'on respire»[4].

A cet égard, l'influence anglaise fut très visible dans le constitutionnalisme de la période 1814-1848. Formellement, les textes constitutionnels de la période – citons la Constitution sénatoriale, jamais appliquée, du 6 avril 1814, la Charte constitutionnelle du 4 juin 1814, la Charte du 14 août 1830, l'Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire du 22 avril 1815 – sont des textes brefs aux dispositions imprécises qui témoignent d'une grande méfiance envers le volontarisme juridique et les notions abstraites. Ils tournent le dos par conséquent au constitutionnalisme de la Révolution française qui avait foi dans les constitutions écrites, dans le rôle créateur de la règle constitutionnelle et dans sa capacité à envisager la plupart des situations factuelles possibles.

Du fait du laconisme des textes constitutionnels, la pratique, voire même la coutume, entendue comme un usage doté du caractère obligatoire d'une règle juridique, était susceptible d'occuper, à l'instar de l'Angleterre, une place décisive dans la réglementation des rapports entre les différents organes étatiques. C'est ce qui devait se passer, en particulier à propos de l'activité de contrôle du parlement, permettant à celui-ci de demander des explications aux ministres et éventuellement de les censurer s'il désapprouvait leur action.

2 Sur la naissance de la responsabilité politique des ministres en Angleterre, v. D. BARANGER, *Parlamentarisme des origines*, P.U.F., coll. Léviathan, 1999; pour une discussion récente sur la responsabilité politique et la responsabilité pénale des ministres, v. O. BEAUD, *Le sang contaminé*, Paris 1999, p. 171.

3 Sur la réception des idées politiques anglaises dans la France du XVIIIème siècle, on se reportera à deux thèses déjà anciennes, mais non remplacées: J. DEDIEU, *Montesquieu et la tradition politique anglaise en France. Les sources anglaises de l'Esprit des Lois*, Paris 1909, p. 396; G. BONNO, *La Constitution britannique devant l'opinion française de Montesquieu à Bonaparte*, thèse de lettres, Paris, Honoré Champion, 1931, III, p. 319.

4 VITROLLES, *Mémoires*, Paris 1951, 2, p. 54.

Car, sur le fond, les textes n'abordaient pratiquement pas cet aspect. Ainsi, la Charte de 1814 affirmait en premier lieu la légitimité de droit divin du monarque. Celui-ci tenant son autorité, non du texte constitutionnel mais de Dieu, on pouvait donc en conclure que ce n'était pas la Charte qui avait fait le roi, mais bien plutôt le roi qui avait fait la Charte. De sorte que ce dernier avait en réalité octroyé des prérogatives politiques à des institutions distinctes de lui. Néanmoins, c'est bien lui qui, selon la Charte, conservait l'essentiel du pouvoir: monopolisant la fonction exécutive, il verrouillait la fonction législative en amont, par le biais de l'initiative de la loi, et en aval, grâce à la sanction royale. Les chambres n'avaient au plus qu'un pouvoir d'empêcher, y compris pour le pouvoir constituant[5].

La Charte de 1830, dont la parenté tant avec la Constitution sénatoriale, qu'avec l'Acte additionnel de 1815 apparaît clairement, établit quant à elle un contrat entre le roi et le peuple. Le souverain tient son pouvoir du texte constitutionnel, lui-même approuvé par le peuple, et non des règles traditionnelles de dévolution de la couronne. Ainsi, Louis-Philippe est roi des Français et non roi de France. Désormais, le monarque est placé sur un pied d'égalité avec les assemblées: il partage du reste avec elles la maîtrise de la fonction législative. On est là dans un régime de balance des pouvoirs assez semblable à celui qu'avaient théorisé les juristes anglais du XVIIIème siècle, tels que Blackstone et Bolingbroke[6].

La lecture de ces textes constitutionnels est en tout cas très révélatrice en ce que, s'ils accordent tous peu ou prou, à un parlement composé d'une chambre basse issue du peuple et d'une chambre haute dotée de pairs héréditaires, une place décisive dans l'élaboration de la loi, ils demeurent en revanche très discrets sur la capacité de ce même parlement bicaméral à exercer un contrôle étroit sur l'exécutif. Aucun article n'est consacré en effet au droit de question, à l'interpellation ou à l'enquête parlementaire. Seule est envisagée la mise en cause d'une responsabilité pénale des mi-

[5] Sur la Charte de 1814, et plus généralement sur le constitutionnalisme français du XIXème siècle, v. l'ouvrage magistral de S. RIALS, *Révolution et Contre-Révolution au XIXème siècle*, Paris 1986, p. 325; v. aussi P. ROSANVALLON, *La monarchie impossible. Les Chartes de 1814 et de 1830*, Paris 1994, p. 377.

[6] Sur ces points, je me permets de renvoyer à ma thèse *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, thèse de droit, Université Paris II, 1995, 2 voll., à paraître aux P.U.F., coll. Léviathan en 2001); v. aussi l'article utile de P. PASQUINO, *Sur la théorie constitutionnelle de la Monarchie de Juillet*, in *François Guizot et la culture politique de son temps*, colloque de la Fondation Guizot-Val Richer, Paris 1991, pp. 111-128.

nistres qui se caractérise par une procédure relativement lourde et donc difficile à mettre en oeuvre. Selon cette procédure, les ministres sont accusés par la chambre basse des délits de trahison ou de concussion (article 56 de la Charte de 1814), ou encore d'avoir compromis la sûreté ou l'honneur de la nation (article 41 de l'Acte additionnel); il sont jugés par la Chambre des pairs.

L'emprunt à des éléments de procédure pénale pour mettre en cause la responsabilité ministérielle est tout à fait représentatif de l'état d'esprit de l'époque. Non que l'on ne sache pas distinguer une «responsabilité morale et politique» des ministres de leur responsabilité pénale. La distinction entre ces deux concepts était déjà perçue au moment de la Révolution française, en particulier par des hommes comme Necker, Mirabeau et sans doute les monarchiens[7]. Mais il n'était pas acceptable, pour les publicistes de la Restauration et de la Monarchie de Juillet, que le parlement puisse par un simple vote défavorable obtenir le départ des ministres. D'où la nécessité d'encadrer la responsabilité des ministres, soit par une procédure complexe telle la mise en accusation des ministres, soit par le recours au monarque, c'est-à-dire à un «pouvoir neutre», selon le mot de Constant, pour arbitrer un conflit entre le gouvernement et le parlement. Cette dernière idée, appelée à un grand succès sous le règne de Louis-Philippe, est déjà présente dans le débat constitutionnel de 1815-1816, auquel prend part notamment Chateaubriand avec sa brochure *De la Monarchie selon la Charte*[8].

Dans le silence des textes constitutionnels, la pratique a été décisive pour le développement d'un contrôle étroit du parlement sur l'exécutif. Ce développement n'a toutefois pas été linéaire: il a été surtout très poussé durant les premières années de la Restauration, ainsi que de la Monarchie de Juillet. Il s'est relâché par la suite, les ministres parvenant à s'assurer, généralement avec la bénédiction du monarque, le soutien d'une majorité de parlementaires, en utilisant pour ce faire des moyens de persuasion qui n'étaient pas toujours d'une grande honnêteté.

[7] Sur la compréhension de la responsabilité ministérielle par Necker, Madame de Staël et Benjamin Constant, v. ma contribution *Le modèle anglais et la responsabilité ministérielle*, Colloque de Coppet sur «Les idées politiques et constitutionnelles du groupe de Madame de Staël», sous la direction de Lucien Jaume, Economica, P.U. d'Aix-Marseille 2000, pp. 157-176.

[8] Sur ce débat auxquels prirent part outre Chateaubriand, Vitrolles, Guizot et Fiévée, on pourra lire la précieuse synthèse de M.S. CORCIULO, *Le Istituzioni parlamentari in Francia (1815-1816)*, Napoli 1996, pp. 223 ss.

S'il y a donc eu l'émergence empirique d'un contrôle politique du gouvernement par le parlement, et plus spécialement de la chambre basse – la chambre des pairs n'ayant en ce domaine qu'une influence très limitée surtout après 1830 – (I), on note en revanche que les conséquences de ce contrôle parlementaire, en particulier en ce qui concerne la démission des ministres, n'a pas été très forte: le parlement n'a joué en vérité qu'un rôle relativement mineur dans les démissions ministérielles (II).

I. *L'émergence empirique d'un contrôle parlementaire sur le gouvernement*

Le rôle croissant de la chambre des députés dans l'élaboration et le vote du budget (1), ainsi que l'apparition de techniques de contrôle de plus en plus sophistiquées (2) constituent un facteur décisif de ce contrôle sur l'action du gouvernement.

1. Le rôle du parlement en matière budgétaire

C'est au cours des premières années de la Restauration que se mettent en place les règles modernes – toujours applicables aujourd'hui – du droit budgétaire. Sous l'impulsion des ministres des finances de l'époque (le baron Louis, le comte Corvetto et le comte de Villèle), la procédure budgétaire allait être marquée par une exigence de transparence qui tranchait avec les habitudes de secret pratiquées jusqu'alors. Ainsi, Corvetto pouvait déclarer à la chambre en 1817: « L'état des finances est le thermomètre de l'état politique. On en faisait autrefois un mystère; mais cette discrétion n'est pas compatible avec le système représentatif dont la valeur se fonde sur la franchise des communications entre le prince et ses sujets. Les finances sont dans ce système le produit d'une grande cotisation dont le gouvernement est le régisseur. Il doit un compte de sa régie. C'est ce que nous mettons sous vos yeux»[9].

C'est à cette époque qu'allaient apparaître la règle de l'universalité budgétaire, fruit d'une ordonnance du 14 septembre 1822, qui impose que toutes les recettes et toutes les dépenses figurent au budget; la règle de l'unité budgétaire selon laquelle il ne doit exister qu'un seul budget comportant l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat, ce qui constituait un changement notable par rapport à la pratique impériale des budgets extraordinaires consistant à couvrir des dépenses prétendument excep-

[9] Discours du 15 décembre 1817, *Archives parlementaires*, 2ème série, t. XIX, p. 742.

tionnelles par des ressources généralement exceptionnelles; la règle de l'annualité du budget, également consacrée par l'ordonnance du 14 septembre 1822, qui prévoit que celui-ci n'est applicable, une fois adopté par les assemblées, que pour une année et qu'il doit par conséquent être renouvelé annuellement.

Mais pour que le parlement intervienne efficacement dans l'élaboration du budget et juge de ce fait le travail gouvernemental dans la préparation de ce dernier, il fallait encore qu'il puisse se prononcer sur le détail des dépenses et des recettes ministérielles: est ici en jeu le principe de spécialité budgétaire.

La loi du 25 mars 1817 (article 151), en décidant que le vote législatif des dépenses s'effectuerait désormais par ministère et non plus en une seule masse, marque le début d'un processus qui allait trouver son aboutissement sous la IIIème République. Plusieurs débats d'envergure eurent lieu à la chambre à propos de la spécialité budgétaire sous la Restauration: les orateurs, aussi bien du côté du ministère que de l'opposition libérale, étaient conscients qu'il y avait un lien fort entre la spécialité du vote et la nature même du «gouvernement représentatif». Sous la pression des libéraux, le budget pour 1829 ne fut plus voté par ministère, mais par section de ministère (les parlementaires ne votent plus sur 7 ministères mais sur 52 sections). Enfin, la loi du 29 janvier 1831 allait consacrer une revendication émise à de nombreuses reprises: la spécialité par chapitre. En 1848, les parlementaires votèrent ainsi sur 338 chapitres.

Il faut toutefois relever une atténuation à ce principe de spécialité: si depuis l'ordonnance du 14 septembre 1822, un ministre ne pouvait affecter plus de fonds à un service que n'en avait fixés la chambre par son vote, il ne lui était pas en revanche interdit d'effectuer des virements de crédits non seulement dans un même chapitre, mais aussi d'un chapitre à l'autre[10].

L'examen des finances du pays fut en tout cas l'occasion pour les parlementaires de demander des renseignements aux ministres. La loi des comptes, c'est-à-dire l'acte clôturant définitivement un exercice budgétaire, donna lieu à des débats parlementaires durant lesquels le gouvernement était interrogé sur sa politique. Ce fut le cas lors des sessions parlementaires de 1825 et de 1826 où fut abordée la liquidation des comptes de la guerre d'Espagne. Mais l'examen de la loi des comptes ne devait pas

[10] Sur ces questions financières, v. mon travail sur *Les origines du régime parlementaire en France*, cit., 2, pp. 438 ss.; v. également H. ISAIA - J. SPINDLER (dir.), *Histoire du droit des finances publiques*, Paris 1986, IV, p. 443; M. BOUCARD - G. JÈZE, *Eléments de la science des finances et de la législation financière française*, 2 voll., Paris 1902².

aboutir à la mise en cause de la responsabilité ministérielle. Du reste, l'influent comte de Villèle, président du conseil et ministre des finances sous les règnes de Louis XVIII et Charles X, y était farouchement opposé. La loi des comptes fut de toute façon adoptée à chaque fois à une large majorité.

Après 1830, elle perdit même sa dimension politique. Sa technicité se prêtait mal à un engagement de la responsabilité des ministres, d'autant qu'étaient apparues de nouvelles techniques de contrôle plus souples, comme le droit d'interpellation et le droit d'enquête parlementaire.

De la même façon, le refus du budget qui avait été une revendication importante de l'opposition libérale sous la Restauration – ses grands leaders tels Benjamin Constant et Adolphe Thiers le réclamant au moment de la crise politique de 1830[11] – ne devait plus susciter le même intérêt politique sous la Monarchie de Juillet. Sans aucun doute parce qu'il apparut que les demandes d'explications aux minitres, voire l'engagement de leur responsabité, étaient susceptibles de trouver d'autres moyens d'expression, plus adaptés à un contrôle étroit et régulier du gouvernement. A cet égard, le refus d'adopter des projets de lois, en particulier ceux ayant un objet financier, fut un mécanisme apprécié des parlementaires pour faire part aux ministres de leur désapprobation. A cela il faut ajouter la sophistication croissante des techniques de contrôle parlementaire.

2. La sophistication des techniques de contrôle

Dès le début de la Restauration, les députés ont revendiqué un pouvoir de contrôle qu'ils ont prétendu exercer en se servant de procédés, le plus souvent inscrits dans des textes, mais qu'ils ont détourné de leur destination première.

Ainsi, le droit de pétition, prévu à l'article 53 de la Charte octroyée, fut repris par les parlementaires pour demander des explications aux ministres, avec des fortunes diverses puisque les ministres refusaient souvent de répondre[12].

[11] Citons en particulier l'article d'Adolphe THIERS, intitulé *Du refus du Budget*, publié dans le numéro du 6 janvier 1830 du «National» (cet article a été reproduit dans la «Revue française d'Histoire des Idées Politiques», 1997, 5, pp. 133-136).

[12] Sur le droit de pétition, v. l'ouvrage classique de J. BARTHÉLEMY, *L'introduction du Régime Parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Paris 1904, pp. 234 ss. (Mégariotis Reprints, Genève).

Autre technique appelée à un réel avenir: l'adresse, dont la discussion puis le vote constituaient la réponse des chambres au discours du trône, prononcé par le roi devant celles-ci à l'ouverture de la session parlementaire. L'adresse avait été initialement prévue par une loi du 13 août 1814 comme un droit traditionnel du parlement de présenter des remontrances au monarque, sans qu'il implique pour autant des conséquences institutionnelles précises. C'est à partir de 1821 que l'adresse devint un procédé utilisé par les députés pour émettre des critiques à l'encontre du gouvernement, mais aussi parfois implicitement au roi lui-même qui s'était investi dans la rédaction du discours du trône et soutenait ses ministres.

La fameuse adresse des 221, inspirée en grande partie par le doctrinaire Royer-Collard, fut à l'origine de la crise politique qui allait déboucher sur les journées révolutionnaires de juillet 1830. En déclarant au roi que le concours permanent des vues politiques de son gouvernement avec les voeux de son peuple n'existait pas, les 221 signataires de l'adresse, qui formaient la majorité parlementaire, demandaient implicitement au monarque de changer ses ministres. En refusant de se soumettre, Charles X s'engagea dans un conflit avec la chambre qui devait lui être fatal[13].

A partir de 1830, les débats sur l'adresse eurent une importance politique plus considérable, d'autant que l'on était persuadé désormais qu'un vote négatif aurait pour conséquence d'entraîner la démission des ministres. Si aucune adresse ne devait se conclure par un vote de défiance, certaines furent néanmoins l'occasion d'affrontements violents entre le ministère et les députés. Citons le débat sur l'adresse de janvier 1839 durant lequel le ministère du comte Molé, accusé de favoriser la politique personnelle de Louis-Philippe, eut à faire face aux critiques d'une coalition hétéroclite regroupant le centre-droit de Guizot, les sympathisants de Thiers (centre-gauche) et la gauche dynastique d'Odilon Barrot. Le vote final sur l'adresse donna une courte majorité de 13 voix à Molé (221 contre 208)[14].

La mise en accusation des ministres, prévue à l'article 55 de la Charte de 1814 et à l'article 47 de la Charte de 1830, fut également un procédé utilisé par les parlementaires pour contester la politique ministérielle. Des accusations furent déposées par l'opposition sous la Restauration, par exemple à l'encontre du président du conseil Decazes, après l'assassinat

[13] On trouvera une bonne description des circonstances de l'adresse de 1830 dans l'ouvrage de VAULABELLE, *Histoire des deux Restaurations*, Paris, Garnier, 1868[7], t. 8, pp. 69 ss.

[14] Sur l'adresse de 1839, v. l'étude fouillée de L. GIRARD - W. SERMAN - E. CADET - R. GOSSEZ, *La Chambre des députés en 1837-1839*, Paris 1976, spéc. pp. 165 ss.

du duc de Berry en 1820, le but étant d'obtenir le départ du favori de Louis XVIII. Après 1830, elle ne fut guère utilisée contre des ministres en fonctions, à une exception notable près: l'accusation lancée par Odilon Barrot le 22 février 1848, à l'encontre du ministère Guizot. Il est significatif qu'une telle technique, initialement pénale mais utilisée en réalité pour marquer son opposition politique au ministère, ait été employée à la veille de la Révolution de 1848[15]. Cela révèle en tout cas l'inefficacité des autres techniques de contrôle, et spécialement de celles qui avaient connu un grand essor sous le règne de Louis-Philippe, à savoir l'interpellation et l'enquête parlementaire.

Qu'est-ce que le droit d'interpellation? Il s'agit d'une question posée par un membre d'une assemblée, suivie d'un débat parlementaire, lui-même clôturé par le vote d'un ordre du jour. Cette technique était apparue pour la première fois lors d'une séance à la Chambre des députés le 5 novembre 1830, à l'initiative d'un député de gauche, Mauguin. Celui-ci s'était explicitement inspiré de la pratique parlementaire anglaise et rattachait cette prérogative de la chambre au droit d'accusation des ministres. Le droit d'interpellation qui fut régulièrement pratiqué pour contester la formation d'un ministère ou la conduite de la politique étrangère connut toutefois un certain nombre de restrictions:

– il ne pouvait être déclenché qu'avec l'accord de la majorité parlementaire;

– les ministres interpellés se réservaient le droit de ne pas répondre et dans le cas contraire, réclamaient des délais supplémentaires pour se prononcer;

– enfin, le vote de l'ordre du jour clôturant les débats n'eut la plupart du temps aucune signification politique. Les très rares fois (3 exemples en tout et pour tout) où il y eut un ordre du jour motivé, il fut favorable au ministère en place[16].

Quant au droit d'enquête parlementaire, on constate que les investigations conduites par une commission désignée par l'assemblée apparurent

[15] Sur l'engagement de la responsabilité pénale des ministres sous la Restauration et la Monarchie de Juillet, v. P. DESMOTTES, *De la responsabilité pénale des ministres en régime parlementaire français*, Paris 1968, p. 319.

[16] Sur l'interpellation, v. P. VANAULD, *Le droit d'interpellation sous la Monarchie de Juillet*, thèse de droit, Aix, imp. Pourcel, 1909; E. PIERRE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 2 voll., Paris 1989 (réédition).

dès la première Restauration, même si elles se déployèrent de manière quelque peu anarchique, se greffant sur des techniques comme le droit de pétition et la mise en accusation des ministres. Elles n'obtinrent que des résultats très mitigés, en tout cas aucune sanction contre les ministres en place. Citons l'exemple de la commission réunie en décembre 1815 après l'évasion de la Conciergerie du comte Lavalette, ministre des Postes au moment des Cent-jours, mais la chambre des députés refusa de suivre la commission qui proposait dans une adresse au roi que les ministres de la justice et de la police avaient perdu la confiance de la nation.

Sous la Monarchie de Juillet, le droit d'enquête parlementaire s'affirma. Il gagna une véritable autonomie et ne fut plus contesté dans son principe. Mais là encore, les députés chargés d'enquêter n'eurent pas les mains libres. La commission d'enquête chargée de se prononcer sur la régularité de trois élections législatives en 1842 connut en effet certains obstacles:

– elle ne put se réunir lorsque la chambre n'était pas en session;

– elle ne fut pas autorisée à conduire des recherches en dehors de Paris;

– elle ne pouvait contraindre les témoins à comparaître devant elle. Pour auditionner les fonctionnaires impliqués dans les élections contestées, elle dut affronter le ministre de l'intérieur Duchâtel, le ministre de tutelle des sous-préfets accusés d'avoir exercé une influence sur le déroulement des élections. Elle obtint tout de même la comparution des sous-préfets malgré la répugnance du ministre.

En définitive, elle ne prononça aucune sanction contre les sous-préfets, ni de blâme contre le ministre. Elle proposa toutefois l'invalidation du député conservateur Pauwels, élu irrégulièrement; elle fut suivie sur ce point par l'assemblée[17].

II. *Les conséquences du contrôle parlementaire: le problème de la démission des ministres*

En dépit de l'extension des techniques de contrôle parlementaire, il faut bien se rendre à l'évidence: le parlement n'a joué qu'un rôle mineur dans la démission des ministres (1). Cette constatation faite, il faudra rechercher les raisons qui permettent d'expliquer l'absence d'une influence directe et automatique des députés sur la vie des ministères (2).

[17] Sur ce précédent important, on consultera avec profit les *Procès-Verbaux des délibérations*, imp. A . Henry, 1843, 724 pp.

1. Le rôle mineur du parlement dans la démission des ministres

Si le parlement paraît relativement effacé en ce domaine, c'est parce que les ministres sont seuls juges de la marge de manoeuvre dont ils disposent dans les chambres. Ils sont en vérité les interprètes des voeux du parlement. Ainsi peut-on comprendre que des ministères aient pu rester en place alors qu'ils avaient subi des échecs législatifs notables. Signalons le cas du ministère Villèle qui dut subir le rejet de plusieurs projets de lois – rejet par la Chambre des pairs d'un projet de loi de conversion des rentes en 1824, rejet par la même chambre d'un projet de modification du Code civil en matière successorale en avril 1826, etc. – sans pour autant quitter le pouvoir, en dépit du grand retentissement populaire de ses échecs. Il est vrai qu'il bénéficiait du soutien du monarque et de la Chambre des députés.

Le ministère Martignac dut à son tour retirer un projet de loi sur l'organisation des départements, en discussion à la Chambre des députés, sans démissionner pour autant (février 1829)[18].

Sous le règne de Louis-Philippe, le second ministère Molé (1837-1839), battu à deux reprises sur un projet de construction de chemin de fer, ne démissionna pas, assuré qu'il était du soutien du roi. De même, au début de 1842, la Chambre des députés refusa de ratifier la convention sur le droit de visite que le gouvernement français avait signé avec l'Angleterre le 20 décembre 1841. Le ministère Soult-Guizot, alors en place, ne démissionna pas malgré cet échec flagrant.

Autre moyen pour le gouvernement de peser sur le parlement: la question de confiance. Le président du conseil Casimir Périer fut le premier à utiliser systématiquement le procédé, en faisant un véritable outil de gouvernement. Dès la constitution de son ministère au mois de mars 1831, il demanda et obtint la confiance de la chambre sur son programme, à savoir une politique d'ordre à l'intérieur et de paix à l'extérieur. Par la suite, il redemanda la confiance à l'assemblée, n'hésitant pas à mettre sa démission dans la balance lorsqu'il jugeait trop tiède le soutien à sa politique. L'utilisation de cette technique par un premier ministre qui était déterminé à adopter les règles du jeu propres au parlementarisme devait, pendant la courte période de ce ministère (mars 1831-octobre 1832),

[18] V.E. DAUDET, *Le ministère de M. de Martignac. Sa vie politique et les dernières années de la Restauration*, Paris 1875, pp. 254 ss.

conduire à la formation solide d'une majorité parlementaire, favorable au gouvernement[19].

Adoptant à son tour ce style de gouvernement offensif, le ministère Mortier, constitué le 18 novembre 1834 et qui comprenait entre autres Thiers et Guizot, devait utiliser avec succès la technique de la question de confiance. Le ministère entendait réagir par là à une situation de crise ministérielle qui durait depuis plusieurs mois. Bref, la question de confiance pouvait apparaître comme un élément de clarification de l'échiquier politique, de même qu'elle constituait un moyen pour le cabinet d'affirmer son autonomie et son autorité. Au reste, si cette technique ne devait plus être utilisée par la suite, c'est parce que les ministres allaient être soumis à la tutelle royale et qu'ils refusaient de se prononcer pour une position politique clairement déterminée, préférant gouverner en s'appuyant sur des majorités de circonstance pour faire passer leurs projets de lois.

En règle générale, le parlement n'eut qu'une participation modeste à la chute des ministères. Sous la Restauration, aucun des ministères n'a quitté le pouvoir sur un vote de défiance de la chambre, ou même sur un vote quelconque. Quant à la Monarchie de Juillet, sur la quinzaine de ministères qui se succédèrent jusqu'en 1848, ceux qui sont tombés consécutivement à un vote de la Chambre des députés sont au nombre de trois. Tous les autres ont démissionné pour des raisons autres, en particulier du fait de désaccords entre les ministres.

Parmi les trois ministères qui démissionnèrent en bloc du fait de l'opposition du parlement, il faut citer les ministères de Broglie (février 1836) et Soult-Passy (février 1840) qui abandonnèrent le pouvoir à la suite d'un vote législatif défavorable (rejet d'un projet de conversion de rentes pour l'un, rejet d'un projet attribuant une dotation annuelle au duc de Nemours, l'un des fils de Louis-Philippe, qui s'apprêtait à se marier, pour l'autre); le ministère Molé abandonna pour sa part le pouvoir en mai 1839, après une victoire difficile et étroite dans la discussion de l'adresse, puis une dissolution ratée, les élections législatives consacrant sa défaite.

Il existe des similitudes entre la démission du ministère Soult-Passy en février 1840 et celle du ministère de Broglie intervenue quatre années auparavant. Dans les deux cas, les ministres ont interprété un vote législatif défavorable comme un engagement de leur responsabilité politique et en ont tiré les conséquences en démissionnant; dans les deux cas aussi,

[19] Sur le ministère Périer, sans doute le plus proche du modèle du cabinet à l'anglaise, v. C. MONTALIVET (comte de), *Fragments et souvenirs*, Paris 1899-1900, 1, pp. 288 ss.

le vote à bulletins secrets a été le révélateur des divisions parlementaires et de la difficulté à constituer une majorité solide à la Chambre des députés.

Enfin, il faut citer le cas d'un retrait individuel d'un ministre, du fait de l'opposition de la Chambre des députés. A la fin du mois de mars 1834 vint en discussion à la Chambre un traité qui avait été conclu quelque temps auparavant entre les Etats-Unis et la France, celle-ci s'engageant à payer une indemnité de 25 millions en raison des saisies irrégulières de navires américains qui avaient été faites sous l'Empire. Le ministre des Affaires étrangères de l'époque, le duc de Broglie, défendit ce traité devant les députés et paraissait assuré de sa victoire. Or, la Chambre votant à bulletins secrets, repoussa le 31 mars la ratification du traité par 176 voix contre 168. De Broglie, furieux de ne pas avoir obtenu le soutien de la majorité parlementaire et soupçonnant apparemment dans ce vote des intrigues du monarque, voire de ses collègues, prit le parti de démissionner aussitôt. Mais il démissionna seul[20].

2. Pourquoi le parlement ne joue-t-il qu'un rôle mineur dans la démission des ministres?

Qu'est-ce qui peut permettre d'expliquer que le parlement, de sa propre initiative, n'exerce qu'une influence réduite dans la démission des ministres et que ce sont les ministres eux-mêmes qui décident du moment où ils doivent démissionner?

A notre avis, il y a trois séries de raisons qui permettent d'expliquer cet état de fait:

1. Le rôle institutionnel prépondérant du monarque: les ministres n'hésitent pas à se maintenir malgré les défaites parlementaires, dès lors qu'ils ont le sentiment que le roi les soutient. Sous la Restauration, ce phénomène est accentué par le sentiment de déférence que les ministres entretiennent envers un monarque de droit divin. Les ministres se considèrent avant tout comme les agents du roi. Cette observation est d'autant plus vraie pour les ministres ultras comme Villèle.

[20] Le duc de Broglie, revenant quelques jours plus tard sur sa démission, devait confier à Talleyrand: «Il faut que la parole d'un ministre des affaires étrangères soit non seulement sincère, mais sérieuse; que l'on puisse y compter non seulement comme franchise, mais comme réalité; qu'il ait non seulement la volonté, mais le pouvoir de tenir ce qu'il a promis ...»; lettre du 6 avril 1834, citée par P. THUREAU-DANGIN, *Histoire de la Monarchie de Juillet*, Paris 1884-1892, 2, p. 249.

Cependant, il faut admettre également que le roi ne peut soutenir ses ministres dans toutes les situations. Ainsi, Louis XVIII est obligé en février 1820 de lâcher son favori Decazes, alors président du conseil, du fait de la campagne de dénigrement menée par la droite ultra et sous la pression de son entourage[21]. Charles X doit, contre son gré, accepter le départ de Villèle et de ses collègues, à la suite d'élections législatives défavorables (novembre 1827). Mais il traîne les pieds et hésite près de deux mois, avant de nommer ses nouveaux ministres le 5 janvier 1828.

Au cours de la Monarchie de Juillet, le roi Louis-Philippe exerça une influence considérable dans la formation et la chute des ministères[22]. Il se délectait des crises ministérielles qui lui permettaient d'intriguer en coulisse. Il ne fut pas pour rien dans les échecs prématurés de Victor de Broglie et d'Adolphe Thiers à la présidence du conseil. Il lui importait avant tout de disposer de ministres dociles ou en tout cas qui partageaient ses vues, étant entendu qu'il voulait régner et gouverner. Ainsi peut-on expliquer les présidences successives du comte Molé, un de ses fidèles, puis le long ministère Soult-Guizot (1840-1847).

Dans les faits, c'est donc le souverain qui, la plupart du temps, se fait l'arbitre des conflits entre les ministres et le parlement, voire entre les ministres eux-mêmes. Est ainsi mise en application la théorie du refus du concours, largement adoptée par les publicistes du temps (de Vitrolles à Prosper Duvergier de Hauranne), selon laquelle lorsque la chambre exprime sa défiance aux ministres, le roi doit faire le choix suivant : soit se défaire de ses ministres et en prendre d'autres, soit les garder et dissoudre la chambre afin de laisser au corps électoral le soin de trancher le conflit.

Mais si le roi et les ministres ont pu avoir les coudées franches, c'est aussi parce qu'ils disposaient d'une situation parlementaire favorable due au faible degré de structuration partisane à la Chambre des députés.

2. La faible structuration partisane à la Chambre: la relative faiblesse du contrôle parlementaire tient sans doute également à une faible structuration partisane et idéologique au sein du parlement. La distinction entre les *whigs* et les *tories* que les Anglais possèdent dans leur héritage constitutionnel n'existe pas dans la France de l'époque. Il n'y a pas au parle-

[21] Sur les rapports entre Louis XVIII et Decazes, v. E. DAUDET, *Louis XVIII et le duc Decazes (1815-1820)*, Paris 1899, VII, p. 495.

[22] On consultera à ce propos la biographie moderne de référence sur le roi Louis-Philippe, écrite par G. ANTONETTI, *Louis-Philippe*, Paris 1994, p. 992.

ment deux grands groupes, idéologiquement distincts et présentant une politique différente, tout en acceptant les règles de base du jeu constitutionnel, à savoir la Charte de 1830 et avec elle le gouvernement représentatif. Le régime politique de la Monarchie de Juillet est en particulier menacé par l'existence de mouvements politiques (le parti légitimiste, favorable à la branche aînée des Bourbons, et le parti républicain) qui contestent sa légitimité et disposent d'une réelle audience dans l'opinion.

La vie politique est dominée par une oligarchie de riches notables, assez proches politiquement et socialement les uns des autres, qui se rencontrent dans les salons parisiens, afin de préparer les séances parlementaires. L'existence de partis politiques structurés n'est pas encore à l'ordre du jour[23].

Cette absence de structuration partisane, alliée au phénomène important des députés-fonctionnaires[24], permettent d'expliquer que le gouvernement ait pu, par des procédés divers tels que la promesse de places ou de décorations, gagner des voix lors de votes législatifs importants. Les moyens de pression existaient d'autant mieux à l'égard des fonctionnaires que ces derniers ne disposaient pas encore de statut protecteur.

3. Le système électoral censitaire: Les élections législatives ne concernent qu'un nombre réduit d'électeurs puisque le suffrage est censitaire, de même que l'éligibilité. Ce sont les plus riches qui votent et qui peuvent être élus. En 1830, sur une population totale de 32 millions de Français, le nombre des électeurs atteint à peine 100 000. La circonscription électorale étant l'arrondissement, les collèges électoraux ne sont composés que de quelques centaines de personnes. La désignation des députés ressemble par conséquent beaucoup à des élections académiques et la cooptation n'est du reste pas absente de ces procédures de désignation[25].

[23] Sur cette question, v. notamment P. POMBENI, *Introduction à l'histoire des partis politiques*, Paris 1992 (ed. orig. *Introduzione alla storia dei partiti politici*, Bologna 1992); J.F. SIRINELLI (dir.), *Les droites françaises de la Révolution à nos jours*, Paris 1995, pp. 82 ss.; J. HUARD, *Naissance du parti politique*, Paris 1996; A. MARTIN-FUGIER, *La vie élégante ou la formation du Tout-Paris 1815-1848*, Paris 1990.

[24] V. l'ouvrage de F. JULIEN-LAFERRIÈRE, *Les députés fonctionnaires sous la Monarchie de Juillet*, Paris 1970.

[25] Sur cette question, on consultera en priorité les ouvrages de A.J. TUDESQ, *Les grands notables en France (1840-1849). Etude historique d'une psychologie sociale*, 2 voll., Paris 1964; A. DAUMARD, *La bourgeoisie parisienne de 1815 à 1848*, Paris 1996 (réédition); G.D. WEIL, *Les élections législatives depuis 1789*, Paris 1895, in-18°.

Du fait du nombre restreint d'électeurs, l'administration, par le biais des préfets et des sous-préfets qui se transforment en agents électoraux, exerce une influence très grande sur les élections, pesant de tout son poids pour faire désigner le candidat du gouvernement. Ceci est d'autant plus vrai dans les collèges électoraux à moins de 500 électeurs inscrits. Comme le dit Lamartine, «Les élections à un très petit nombre d'électeurs donnent lieu à beaucoup plus de brigue que les élections à grande masse ... quand on peut modifier le résultat de l'élection par 5 ou 6 suffrages, on emploie tous les moyens pour les acquérir. Quand il faut capter, acheter ou intimider 2 ou 3 mille voix, on y renonce ... on peut empoisonner un verre d'eau, on n'empoisonne pas un fleuve»[26].

Dans ces conditions, les petits collèges électoraux sont le plus souvent des fiefs ministériels, des «bourgs pourris»[27]. Tous les moyens sont bons pour que l'administration parvienne à ses fins: on trafique les listes électorales qui sont établies par le préfet, on oblige les fonctionnaires sous peine de sanctions à voter en faveur du gouvernement, on promet des places ou des décorations aux électeurs etc.

En dépit de tous ses efforts, le gouvernement ne remporte pas toujours les élections législatives. Il perd par exemple les élections de 1839 et n'obtient qu'un succès limité en 1842. C'est la démonstration que le gouvernement n'est pas omnipotent et qu'il doit parfois s'incliner devant la montée, lente mais soutenue, de l'opinion publique[28].

Pour terminer, il nous faut donc constater que si le parlement et spécialement la chambre des députés a conquis, au cours de la première moitié du XIXème siècle, des moyens de contrôler l'action gouvernementale, les résultats obtenus ont été plus mitigés. Ce qui importe sans doute avant

[26] Article publié dans le «Bien public», le 14 décembre 1845, cité par L. MIGINIAC, *Le régime censitaire en France, spécialement sous la Monarchie de Juillet*, thèse de droit, Paris 1900, p. 107.

[27] Sur le phénomène des bourgs pourris, on consultera en particulier la belle thèse de Philippe Vigier qui a pu qualifier le département des Hautes-Alpes de «département pourri», en raison de son fort attachement au pouvoir en place: P. VIGIER, *La Seconde République dans la région alpine (vers 1845 - fin 1848)*, thèse de lettres, 2 voll., Paris 1963; v. également P.L.R. HIGONNET - T.B. HIGONNET, *Class, Corruption and Politics in the French Chamber of Deputies, 1846-1848*, in «French Historical Studies», 5, 1967, 2, pp. 204-224.

[28] Sur l'essor de la sociabilité populaire au XIXème siècle, v. M. AGULHON, *La république au village. Les populations du Var de la Révolution à la Deuxième République*, Paris 1979; P. ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris 1992.

tout, c'est que des techniques de contrôle politique, c'est que des procédés d'engagement de la responsabilité ministérielle aient été mis en place, même certains demeuraient encore perfectibles. Après l'intermède de la IIème République (1848-1852), qui vit toutefois l'Assemblée nationale exercer le droit d'interpellation contre les ministres et obtenir un vote de défiance contre le ministère en place, acculé à la démission (18-19 janvier 1851)[29], et du régime impérial de Napoléon III (1852-1870), ils reprendront toute leur importance à partir de la IIIème République, tout en étant dotés cette fois d'une réelle efficacité.

Dans le mouvement de libéralisation et de parlementarisation des institutions politiques françaises qui se déploie à partir de 1814 pour trouver son aboutissement lors de la crise du 16 mai 1877, moment où il apparaît que le chef de l'Etat ne peut décidément plus s'opposer à la volonté du parlement[30], la période 1814-1848 se révèle comme une étape décisive en ce que, si elle ne consacre pas complètement la naissance du régime parlementaire, elle en esquisse en tout cas les conditions essentielles d'élaboration.

[29] Sur ce point, v. M. DESLANDRES, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à 1870*, Paris 1933, 2, pp. 436 ss.

[30] Jules Grévy, à peine élu à la présidence de la République, déterminera du reste sa ligne de conduite dans un message à l'Assemblée nationale: «Soumis avec sincérité à la grande loi du régime parlementaire, je n'entrerai jamais en lutte contre la volonté nationale, exprimée par ses organes constitutionnel» («Journal Officiel», 7 février 1879, p. 819).



Die Deutschliberalen Altösterreichs als Verfassungsbewegung 1848-1914

von *Lothar Höbelt*

Unsere Untersuchung muß eigentlich auf zwei verschiedenen Ebenen geführt werden: Erstens gilt es den Erfolg der Verfassungsbewegung im alten Österreich überhaupt zu bemessen und zweitens den Anteil der deutschliberalen Gruppierungen daran. Die österreichischen Deutschliberalen nannten sich in ihrer Glanzzeit, in den sechziger und siebziger Jahren des neunzehnten Jahrhunderts, ausdrücklich die «Verfassungspartei». Das war keine bloße historische Reminiszenz, die daran erinnern sollte, daß sie es waren, die eine Verfassung erkämpft oder doch zumindest gefordert hatten. Diese Bezeichnung verkörperte darüber hinaus den Anspruch, daß nur mit ihnen diese Verfassung auch wirklich funktionieren könne – ein Anspruch, den ihre Kritiker oftmals auch gar nicht bestritten, freilich mit dem Zusatz, daß «diese Verfassung», das Februar-Patent von 1861 bzw. die Dezemberverfassung von 1867, eben revidiert werden müßte.

Es ist klar, daß der Erfolg der Deutschliberalen als Verfassungsbewegung nicht bloß an dem formalen Kriterium zu messen ist, daß Österreich ab 1861 zum Kreis der konstitutionellen Monarchien zählte. Nach dem Aufbau der Verfassung 1860-61 stand der Ausbau der Verfassung auf der Tagesordnung: Die Zusammensetzung des Kabinetts, der Grad der 'Parlamentarisierung', war dabei ein aussagekräftiges Indiz für die tatsächlichen Machtverhältnisse zwischen monarchischer Exekutive und Parlamentsmehrheit. Kritiker der zentralistischen Verwaltung hingegen forderten den Umbau der Verfassung im föderalistischen Sinne. Während es den Deutschliberalen gelang, diesen Umbau der Verfassung 1870-71 hintanzuhalten, war ihnen beim Kapitel Ausbau der Verfassung weniger Erfolg beschieden. Zwischen dem Erfolg in der einen Richtung und dem Mißerfolg in der anderen Richtung bestand sichtlich ein Zusammenhang. Es ließe sich argumentieren, daß hinter den Entwicklungen der siebziger Jahre ein weiterer unausgesprochener Verfassungskompromiß stand: Die Deutschliberalen vermochten dem Kaiser den Verzicht auf einen nochmaligen Umbau der Verfassung nur unter der Bedingung abzuringen, daß sie selbst auf den weiteren Ausbau der Verfassung verzichteten.

1. *Das Erbe des Jahres 1848*

Es war unvermeidlich, daß Erfolg und Mißerfolg der Verfassungsbewegung an den Idealen und den Entwürfen des Jahres 1848 gemessen wurden. Dabei vermochte auch das Revolutionsjahr keine eindeutigen Kriterien zur Beurteilung des 1861-67 tatsächlich erreichten zu liefern: Einerseits hatte der «Völkerfrühling» Standards gesetzt, die schwer einzuholen waren und von der Erinnerung zunehmend verklärt wurden; andererseits hatte 1848 sich schließlich doch bloß als ein «Vorfrühling» entpuppt, lieferte die Geschichte des «Sturmjahres» auch eine Reihe von Exempeln, wie man es nicht machen durfte[1].

1848 war die Verfassungsbewegung die breiteste und prinzipiellste. Die breiteste, weil die Wahlen des Jahres 1848 (in die deutsche Nationalversammlung im Frühjahr, in den österreichischen Reichsrat im Sommer) nach einem nahezu demokratischen Wahlrecht durchgeführt wurden; die breiteste auch, weil die rivalisierenden politischen Lager, der politische Katholizismus und die marxistisch inspirierte Arbeiterbewegung, 1848 über ein embryonales Stadium noch nicht hinausgekommen waren. Der Konflikt, der 1848 zu einer fatalen Schwächung der Verfassungsbewegung führte, war vielmehr der zwischen radikalen Demokraten, die auf dem Konzept der Volkssouveränität beharrten, und konservativen Liberalen, die sich mit einem System der Gewaltenteilung begnügten, das sich an bestehende Strukturen anlehnte, von ständischen Relikten bis zu den imperialen Strukturen.

Die prinzipiellste, weil 1848 nicht bloß die Form der Regierung, sondern auch die Form des Staates zur Disposition stand, denn die definitive Aufteilung der Habsburgermonarchie auf ihre 'historischen Nationen' (Deutsche, Italiener, Ungarn und Polen) schien damals eine Zeitlang knapp bevorzustehen. Die nationale Frage stellte sich in ihrer schärfsten Form. Die Integration im Deutschland der Paulskirche war der Versuch, eine Absicherung der 'Märzerrungenschaften' herbeizuführen und dem Dilemma auszuweichen, daß eine 'großösterreichische' Verfassung entweder nicht deutsch oder nicht liberal sein konnte. Die daraus resultierende Spaltung in 'Schwarz-Gelbe' und 'Schwarz-Rot-Goldene' deckte sich zum Teil mit der Unterscheidung in Liberale und Demokraten, führte aller-

[1] O. Urban, *1848 – eine Moderisierungsetappe in der Habsburgermonarchie*, in R. Jaworski - R. Luft (edd), *1848/49. Revolutionen in Ostmitteleuropa*, München 1996, S. 383-391; E. Brix - S.P. Scheichl (edd), *«Dürfen's denn das?» Die fortdauernde Frage zum Jahr 1848*, Wien 1998.

dings in den Sudetengebieten zu Überschneidungen. Im geschlossenen deutschen Sprachgebiet der böhmischen Länder traten auch die Liberalen in ihrer Mehrheit für eine Anlehnung an einem vereinigten Deutschland als Schutzmacht ein[2].

Zum Unterschied von den meisten anderen deutschen Staaten war das österreichische Kabinett des Frühjahrs 1848 kein echtes «Märzministerium», das aus Vertretern der Opposition des Vormärz gebildet wurde, sondern war zusammengesetzt aus Repräsentanten des Reformer-Flügels der Bürokratie. Ministerpräsident Freiherr von Pillersdorff, der eine nach belgischem Vorbild gestaltete Verfassung oktroyieren wollte, wurde durch die Wiener Unruhen im Mai 1848 zum Rückzug gezwungen; erst im Juli kam mit Wessenberg-Doblhoff ein Ministerium zustande, das sich bemühte, Vertreter der Märzbewegung in seine Reihen aufzunehmen. Ob es sich dabei um ein parlamentarisches Ministerium handelte, muß offen bleiben, begannen sich im Reichstag Fraktionen ja gerade erst herauszukristallisieren[3].

Das Ministerium stützte sich allerdings insofern auf eine parlamentarische Mehrheit, als die konservativen Liberalen unter dem Grafen Franz Stadion – unter Ausnützung der nationalen Rivalitäten – entweder mit den deutschen oder den tschechischen 'Demokraten' eine Mehrheit zu bilden imstande waren. Vorerst boten sich die nach der Niederschlagung des Prager Pfingstaufstandes vorsichtig gewordenen Tschechen als Bundesgenossen an. Sie unterstützten das Ministerium im Sommer 1848 insbesondere auch in der Frage der Entschädigung der Herrschaftsbesitzer und in der Konfrontation mit den Ungarn.

Das Ministerium Schwarzenberg, das sein Amt nach der Niederwerfung des Wiener Aufstandes im Oktober antrat, war hingegen bereits als Konfliktministerium konzipiert: Es stand in Kremsier nunmehr einer Allianz von deutschen und tschechischen Demokraten gegenüber, die ihre Differenzen für den Moment beiseite legten – was in der Literatur möglicherweise übertriebene Spekulation ausgelöst hat über die verpaßte Chance eines dauerhaften nationalen Ausgleichs in Böhmen. Schwarzenberg spekulierte deshalb von einem relativ frühen Zeitpunkt an mit der Auflösung des Reichstages. Freiherr Josef von Lasser, der in Kremsier als Drahtzieher der Regierungspartei fungierte, schrieb:

[2] L. Höbelt, *1848. Österreich und die deutsche Revolution*, Wien 1998.

[3] *Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848-1867*, Abt. I: T. Kletecka (ed), *Die Ministerien des Revolutionsjahres 1848*, Wien 1996.

«Mir scheint der Zurückhaltung des Ministeriums liegt die Tendenz zugrunde, denn doch opportune tempore die Constitution zu oktroyieren. Ich hoffe, es geschieht dies sehr bald. // Meyer, Hein und ich intriguieren energisch in diese Richtung».

Nur die Art und Weise der Reichstagsauflösung hielt er für «zu schroff und verletzend».

Lasser, Meyer und Hein waren es aber auch, die – gegen manche Widerstände – eine Öffnung der Regierungspartei zur deutschen Linken durchsetzten und als Verbindungsglied ein linkes Zentrum ins Leben riefen. Über die Diskussion um den berühmten Passus über die Volkssouveränität schrieb er: es «hat sich nur um die deutschere und weniger tschechenfreundliche Haltung des Ministeriums, keineswegs aber um die Würde des Reichstages und um § 1 der Grundrechte gehandelt»[4]. Das war eine Weichenstellung von großer Tragweite: Die 'schwarz-gelbe' Staatspartei wechselte noch um die Jahreswende 1848-49 den bevorzugten Bündnispartner. Man schrieb nach der Auflösung des Reichstages zwar die «Rädelsführer» der Linken (wie z.B. Kudlich oder auch Giovanni a Prato) zur Verhaftung aus, versuchte aber möglichst viele von ihren Anhängern zur Mitarbeit zu gewinnen.

Das Muster von Zuckerbrot und Peitsche, das sich hier herausbildete, sollte Schule machen: Wenn sie die imperialen Strukturen nicht allzu nachhaltig in Frage stellten, räumte der Staat der deutschliberalen Elite verführerische Einfluß- und Gestaltungsmöglichkeiten ein. Ihren Sympathisanten innerhalb des bürokratischen Apparats (wie z.B. Lasser) kam dabei eine zentrale Rolle zu. Sobald die Deutschliberalen jedoch auf buchstabengetreuer Erfüllung des liberalen Programms beharrten, liefen sie Gefahr, eine Allianz der Krone mit ihren nationalen Gegnern zu provozieren. Franz Joseph bezeichnete sich selbst als «deutschen Fürsten». Die Deutschen waren seine erste Wahl; aber er ließ nie einen Zweifel daran, daß er eine Wahl hatte.

Die Übergangsperiode, die mit der oktroyierten Verfassung vom März 1849 einsetzte, die nie in Kraft trat, und mit deren definitiver Aufhebung im Sylvesterpatent endete, war von Kompetenzstreitigkeiten zwischen verschiedenen Richtungen innerhalb des Hofes und des Ministeriums geprägt: An die Schaffung parlamentarischer Körperschaften wurde dabei

[4] Haus-, Hof- und Staatsarchiv Wien (von nun an HHStAW), *Nachlaß Lasser* 9/2 (Al. Fischer), 2 (27.2.1849), 3 (10.3.1849), 17 (o.J.); A. Gottsmann, *Der Reichstag von Kremsier und die Regierung Schwarzenberg*, Wien 1995; *Der Reichstag von Kremsier 1848-1849 und die Tradition des Parlamentarismus in Mitteleuropa*, Kremsier 1998.

vorerst jedoch von keiner Seite gedacht. Das Gros der sogenannten josephinischen Beamtenschaft ergriff die Gestaltungsmöglichkeiten dieser beginnenden neo-absolutistischen Ära mit Freuden. Diese Funktionselite galt als liberal, weil sie in der Tradition Josephs II. sowohl antiklerikal geprägt als auch gegen die Sonderrechte des Adels eingestellt war; sie waren einer vorsichtigen konstitutionellen Entwicklung nicht prinzipiell abgeneigt, aber um den Vorrang der Bürokratie besorgt.

Als die eigentlichen Träger der imperialen Strukturen betrachteten sie sich als den Kitt des Reiches und vertraten als Reaktion auf die zentrifugalen Tendenzen des Jahres 1848 einen unverblümten, autoritären Zentralismus, der mit liberalen Reformen im gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereich (Fortsetzung und Durchführung der Grundentlastung, liberale Gewerbeordnung, Privatisierung der Staatsbahnen) Hand in Hand ging. Nach dem Ausscheiden der schillernden Figur des Grafen Stadion galt als Personifikation des Regimes der bei den «Achtundvierzigern» als Renegat verhaßte Innenminister Alexander Bach. Zu seinen engen Mitarbeitern zählte auch Lasser, der sich bei aller Skepsis über den «aristokratischen Eigensinn» Schwarzenbergs und die «Hochtory Hofpartei» mit der klassischen Formel tröstete:

> «Was hilft jetzt opponieren? Ich bin auch nicht mit allem zufrieden, allein ich suche abzuhelfen, zu verhüten, zu verbessern, nicht bloß zu tadeln und Mißmut zu erzeugen»[5].

Schmerling und Pratobevera hingegen, die späteren konstitutionellen Minister der Jahre 1861-62, ließen ein vergleichsweise größeres Maß an Distanz zur offen absolutistischen Vorgangsweise erkennen und zogen sich aus der ersten Reihe der Politik zurück, ohne dem Regime deshalb völlig den Rücken zu kehren.

2. *Ausbau oder Umbau der Verfassung?*

Mit dem Krieg von 1859, dem Laxenburger Manifest, der Berufung des Verstärkten Reichsrates als einer beratenden, beinahe schon prä-konstituierenden Versammlung, dem Oktoberdiplom und dem Februarpatent trat Österreich in die Phase des Ausbaues der Verfassung ein. Im Vergleich zum Sturmjahr 1848 war die Verfassungsbewegung der sechziger Jahre ihrer radikalen Optionen bzw. Flügel bereits beraubt. Nicht mehr revolutionäre Unruhen, sondern unübersehbar die Finanznot und der

[5] HHStAW, *Nachlaß Lasser* 9/2/4,6,7 (18.3.1849, 11.4.1849, 19.5.1849); S. LIPPERT, *Felix Fürst zu Schwarzenberg*, Stuttgart 1998.

Anleihebedarf hatten Österreich auf den Weg konstitutioneller Reformen geführt. Die Tauglichkeit von Verfassungsentwürfen wurde nicht zuletzt an ihrer Rezeption durch die Finanzmärkte gemessen. Das Maß der politischen Partizipation spiegelte diese Voraussetzungen wider: Die Einführung des Kurien- und Zensuswahlrechts beschränkte den Kreis der Urwähler auf ein Viertel der männlichen Erwachsenen. Das österreichische Zensuswahlrecht verfügte allerdings nie über die logische Stringenz des 'plutokratischen' Dreiklassenwahlrechts nach preußischem Muster (wie es in Österreich nur auf Gemeindeebene angewendet wurde), sondern bevorzugte vielmehr das (beamtete) Bildungsbürgertum und (über die Wahlkreiseinteilung) die Kleinstädte, zum Nachteil des flachen Landes, aber auch der großstädtischen Metropolen wie Wien oder Prag. Die Bevorzugung des kleinen Mittelstandes verteidigte ein Vertreter dieser Josephiner, Cajetan Meyer, man wolle «nicht die bürgerliche Gesellschaft bis in jede kleine Gemeinde hinunter in Berechtigte und Parias künstlich spalten», sondern die Interessen der besseren Elemente des Proletariats an das bestehende knüpfen»[6].

Die staatlichen Strukturen hatten durch die Modernisierungsdiktatur des Neoabsolutismus an Festigkeit gewonnen, die Grenzen des Reiches, aber auch der Kronländer, standen nicht mehr zur Disposition. Nur Ungarn – sprich die Länder der Stephanskrone – bildeten bis zu einem gewissen Grad eine Ausnahme. Die unterschiedlichen Verwaltungstraditionen – sprich die autonomen Komitate jenseits der Leitha – ließen eine Unterstellung unter die Wiener Zentrale unhaltbar erscheinen. In Ungarn herrschten nach dem Kollaps des Neoabsolutismus 1860-61 auch Zustände, die zwar nicht den Charakter einer militärischen Erhebung trugen, aber die Unvereinbarkeit einer liberalen Verfassung mit einem großösterreichischen Zentralismus unter Beweis stellten. Diesen Gegebenheiten wurde schließlich 1867 mit dem «Ausgleich» Rechnung getragen. Die Krone profitierte von der an sich mit Skepsis betrachteten Autonomie Ungarns durch einen größeren Spielraum in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik, die in Hinkunft der Kontrolle durch Parlamente diesseits und jenseits der Leitha entzogen waren. Das Budget für diese «gemeinsamen Angelegenheiten», das anfangs ca. 20% der Staatsausgaben umfaßte, wurde stattdessen von den sogenannten Delegationen bewilligt. Diese Delegationen waren Ausschüsse beider Parlamente, die einmal im Jahr

[6] HHStAW, *Nachlaß Lasser* 9/3, Cajetan Meyer 19.3.1849; vgl. V. MELIK, *Wahlen im alten Österreich am Beispiel der Kronländer mit slowenischsprachiger Bevölkerung*, Wien 1997.

zusammentraten. Die Tatsache, daß ein Drittel ihrer Mitglieder sich aus dem Oberhaus rekrutierte, erleichterte es den gemeinsamen Ministern (Krieg- und Äußeres) in den Delegationen regierungsfreundliche Mehrheiten zu finden.

Dennoch ermöglichte der «Ausgleich» von 1867 den Deutschliberalen – im Vergleich zum Dilemma des Jahres 1848 – gewissermaßen eine Quadratur des Kreises, nämlich ein bestimmtes Maß an deutscher Vorherrschaft mit einem bestimmten Maß an verfassungsmäßigen Freiheiten zu kombinieren (wenn auch um den Preis einer bloß formellen Mitsprache in Fragen der 'Sicherheitspolitik'). Bisher hatte eine Klammer des Reiches nur im Bereich der Exekutive existiert, unabhängig von der Verfassung: Diese 'auch-liberalen', 'schwarz-gelben' Beamten betrachteten sich als das Korsett, ohne das das Reich auseinanderfallen müßte. Der Ausgleich stieß bei ihnen deshalb auch auf Widerstand und führte für kurze Zeit sogar zu einer Spaltung, zumindest aber zu einer gewissen latenten Renitenz innerhalb der bürokratischen Elite und ihres Anhanges.

Die Fixierung des cisleithanischen, engeren Reichsrats rückte dafür zumindest für den Bereich der österreichischen, 'cisleithanischen' Reichshälfte die Ergänzung dieser bürokratischen Klammer im Bereich der Legislative und der parlamentarischen Kontrolle in den Bereich des Möglichen. Wenn dieser formalen Klammer ein inhaltlicher Gehalt gegeben werden sollte, wenn die negative Kontrollfunktion um eine positive Komponente bereichert werden sollte, mußte sich in diesem Parlament eine Mehrheitsfraktion herauskristallisieren, die willens und in der Lage war, der monarchischen Exekutive wenn schon nicht ihren Willen aufzuzwingen, so ihr doch zumindest als gleichberechtigter Partner gegenüberzutreten. Diese Partei konnten nach Lage der Dinge nur die Deutschliberalen sein. Ähnlich wie die Nationalliberalen im wilhelminischen Reich, die diese Zuversicht schon aus dem gescheiterten Experiment von 1848-49 mitgenommen hatten, vermochten sich die österreichischen Deutschliberalen zu schmeicheln, die «einzig mögliche gouvernmentale Partei» zu sein, mithin die Verfassungspartei schlechthin zu bilden[7].

Die engere soziale Basis, auf der die Dezemberverfassung von 1867 aufbaute, verstärkte das Durchsetzungspotential der Deutschliberalen dabei sogar, denn sie reduzierte das Konfliktpotential mit den Demokraten und

[7] Vgl. als jüngsten Versuch einer Synthese: P. Judson, *Exclusive Revolutionaries. Liberal Politics, Social Experience and National Identity in the Austrian Empire, 1848-1914*, Ann Arbor 1996.

erlaubte eine Bündelung ihrer Energien. (Eine Flankenbedrohung entstand erst wieder mit dem Beginn des Kulturkampfes 1868-69, der die Masse der ländlichen Bevölkerung gegen die Liberalen mobilisierte.) Die Dominanz der Liberalen wurde durch den Reichsratsboykott der föderalistischen Opposition, zumal der böhmischen Staatsrechtler, dabei sogar noch verstärkt. Diese verführerische Position beruhte auf einer optischen Täuschung: Selbst unter den Bedingungen des für sie günstigen, wenn auch nicht maßgeschneiderten Wahlrechts hing die Mehrheit der Verfassungspartei vom Votum der Großgrundbesitzer in den böhmischen Ländern ab. Diese Mehrheit war ohne die Unterstützung der Regierung unsicher, zweifelhaft. Für die Verhandlungsposition der Partei war das die Achillesferse. War die liberale Verfassungspartei Regierungspartei, weil sie die Mehrheit hatte; oder hatte sie die Mehrheit nur, weil und solange sie Regierungspartei war. Die Einführung der Direktwahlen zum Abgeordnetenhaus 1873 reduzierte das Gewicht der Großgrundbesitzerkurie ein wenig, änderte aber prinzipiell nichts an der Verwundbarkeit der Liberalen gegenüber diesem Druck von oben[8].

Die Regierungsfähigkeit – im aktiven wie im passiven Sinne – beruhte auf der Einigkeit und Kohärenz der Deutschliberalen, als einer breitgefächerten, aber zu gemeinsamem Handeln befähigten Bewegung: Dazu bedurfte es einer komplexen Balance, deren zentrales Element ihr ambivalentes Verhältnis zur bürokratischen Elite des Reiches war. Der Sinn des Zusammenhaltes der Partei war es, eben auch diesem Apparat ihren Willen aufzuzwingen. Andererseits benötigte sie diesen Apparat zur Durchsetzung ihrer Vorstellungen und war am Abbau seiner Kompetenzen nicht wirklich interessiert. (Die Autorität des Staates z.B. gegenüber der Kirche zu stärken war sogar eines der Hauptanliegen der Liberalen.) Die Verfassungspartei in Österreich befand sich damit wohl in einer ähnlichen Situation wie zur gleichen Zeit die italienische Destra, die ebenfalls das Gefühl hatte, den staatlichen Vereinheitlichungsprozeß erst noch vorantreiben zu müssen, bevor sie tatsächlich eine autonome gesellschaftliche Entwicklung zulassen konnte.

Die Spannungen, die im Verhältnis von parlamentarischer Verfassungspartei und verfassungstreuer Beamtenelite angelegt waren, wurden zum Teil abgelenkt durch die Ableitung der kämpferischer Energien des fortschrittlichen Flügels gegen die Kirche. Sie wurden in der Ära des soge-

[8] L. Höbelt, *The Great Landowners Curia and the Reichsrat Elections during the Formative Years of Austrian Constitutionalism 1867-1873*, in «Parliaments, Estates & Representation», 5, 1985, S. 175-183.

nannten «Bürgerministeriums», unter dem Innenminister Giskra, auch ausgeglichen und übertüncht durch eine verstärkte Durchdringung des Beamtenapparats mit liberalen Politikern (Czedik, Stremayr, Chlumecky, Banhans). Die Inbesitznahme des Apparates bedeutete eine Bekehrung zu seinen Methoden. Giskra als einem zweiten Alexander Bach wurde als altem «Achtundvierziger» das energische Vorgehen gegen demonstrierende Arbeiter ebenso verübelt wie das von ihm offen praktizierte *enrichissez vous*. Diese 'technokratische' Form der Parlamentarisierung war auch ausgerichtet auf die Person des Monarchen, Franz Joseph I., der – wie einer seiner Kritiker einmal bemerkte – «alles nur geschäftsmäßig» sah, visionären Idealen abhold war und dem mit gediegener Kenntnis administrativer Details am besten zu imponieren war[9].

Das Element der parlamentarischen Kontrolle wurde durch den Prager Universitätsprofessor Eduard Herbst verkörpert. Herbst war gefürchtet für die argumentative Schärfe und dogmatische Härte seiner Ansichten. Er nahm innerhalb der parlamentarischen Liberalen eine zentrale Position ein, die es ihm erlaubte, in Vollversammlungen der Verfassungspartei mit seinem engeren Anhang den Ausschlag zu geben, und war außerdem die maßgebende Figur im wichtigsten Kronland, dem Königreich Böhmen. Herbst war bemüht, eine allzu enge Identifikation mit der Regierung zu vermeiden und trat erst nach langem Zögern 1868-69 als Justizminister ins Kabinett ein. Dem Ideal einer Parlamentarisierung des Kabinetts entsprach dieses sogenannte «Bürgerministerium» der Jahre 1868-69 auf den ersten Blick am besten. Die führenden Köpfe der liberalen Partei im Abgeordnetenhaus waren auch wirklich im Kabinett vertreten, von den oppositionellen 'Linken' der Ära Schmerling vor 1865 neben Giskra und Herbst noch J.N. Berger als 'Linksaußen'. Dazu kamen Plener und Hasner, die als Minister übernommen wurden aus der Ära Schmerling. Prinz Karl Auersperg als Haupt des Kabinetts galt nicht bloß als der «erste Kavalier» des Reiches, sondern war auch der Führer der Partei im böhmischen Großgrundbesitz, dem die Partei ihre Mehrheit dankte. Zur ausgewogenen Riege dieser liberalen Granden gesellte sich freilich noch Graf Eduard Taaffe als Vertrauensmann des Kaisers, der nach dem Abgang Auerspergs auch formell den Vorsitz im Ministerrat führte[10].

[9] Immer noch unerläßlich: A. FRHR. VON CZEDIK, *Zur Geschichte der k.k. Ministerien*, 4 Bde., Teschen 1916-20; zur Person Franz Josephs jüngst: J.-P. BLED, *Franz Joseph, «Der letzte Monarch der alten Schule»*, Wien 1988.

[10] F. SCHÜTZ, *Werden und Wirken des Bürgerministeriums*, Leipzig 1909; W. RUDOLF, *Fürst Karl Auersperg (1814-1890)*, phil. Diss., Wien 1974.

Die Reihe der liberalen Regierungen wurde zwischen dem April 1870 und dem Oktober 1871 kurz unterbrochen durch zwei sogenannte «Ausgleichsministerien». Unter 'Ausgleich' war diesmal ein *modus vivendi* mit den Tschechen, dann aber auch mit den Polen zu verstehen. Die Integration bisher abseits stehender Gruppen und Kräfte bedeutete eine Verbreiterung der politischen Basis der Dezemberverfassung; sie implizierte eine Verwässerung, wenn schon nicht eine Abkehr von ihren Prinzipien. Die Initiative dazu ging von der Krone aus, auch wenn der Anlaß dafür mit dem Austritt der Polen und einiger ihnen nahestehender, kleinerer Gruppen aus dem Reichsrat gegeben war. Für diesen Versuch konnten gute konstitutionelle Argumente ins Treffen geführt werden; der Verdacht war freilich nicht von der Hand zu weisen, daß hinter den Föderalisierungsbestrebungen eine Strategie stand, die parlamentarischen Kontrollrechte durch Aufteilung auf verschiedene Versammlungen weiter zu verdünnen. Der Onkel des Kaisers brachte die (möglichen) Motive seines Neffen angeblich auf die kurze und einprägsame Formel: «Es müssen erst die verschiedenen Richtungen, die nacheinander aufkommen, ad absurdum geführt werden»[11].

Die Aufgabe Potockis als Ministerpräsident war es, einen Ausgleich mit der boykottierenden staatsrechtlichen Opposition herbeizuführen ohne einen Bruch mit der bestehenden Mehrheit zu provozieren. Dieser Versuch einer Quadratur des Kreises scheiterte nach beiden Richtungen: Einerseits gelang es ihm nicht, einen hinreichend großen Teil der Liberalen für einen Kurswechsel zu gewinnen. Von den Deutschliberalen erklärten sich nur zwei Minister als Individuen ohne politischen Rückhalt zum Eintritt in ein Ministerium mit dieser Zielsetzung bereit. Andererseits verweigerte die größte Gruppe der bisherigen Opposition, die Böhmen, die Beschickung des Reichsrates weiterhin. Potocki zog daraus die Konsequenzen und gestand sein Scheitern bereits im November 1870 ein. Ihm folgte das Kabinett Hohenwart, das ausschließlich aus Vertrauensmännern der Rechten zusammengesetzt war und eine Mehrheit jenseits der Deutschliberalen anpeilte. Hohenwart folgte konstitutioneller Praxis, als er über eine Neuwahl des Abgeordnetenhauses eine parlamentarische Mehrheit für sein Kabinett zu erzielen trachtete. Diese Mehrheit war nach den Wahlergebnissen des Sommers 1871 zwar theoretisch gegeben; doch die böhmisch-staatsrechtliche Partei Clam verweigerte Hohenwart den

[11] J.A. Frh. von Helfert, *Tagebuch* (Privatbesitz Wien), 5.4.1870; zu Albrecht vgl. auch J.C. Allmayer-Beck, *Der stumme Reiter. Der Feldherr «Gesamtösterreichs»*, Graz 1997.

Vertrauensvorschuß und lehnte selbst unter diesen für sie günstigen Voraussetzungen die Beschickung des als illegitim empfundenen Reichsrates ab. Die Frage muß daher offen bleiben, ob eine Änderung der Verfassung auf konstitutionellem Wege überhaupt hätte zustande kommen können[12].

Das Experiment Hohenwart schien die Berechtigung des liberalen Anspruchs demonstriert zu haben, daß man ohne und gegen sie nicht regieren könne. Selbst wenn es gelang, die Deutschliberalen auf dem Umweg über den Großgrundbesitz in die Minderheit zu drängen, so war aus den zentrifugalen Kräfte, die an ihre Stelle traten, keine tragfähige Basis für ein Ministerium zu gewinnen.

Dennoch bedeutete der Abbruch des Experiments im November 1871 keine Rückkehr zum *status quo ante*. «Ein Bürgerministerium werde ich nie mehr nehmen», wurde Franz Joseph zitiert[13]. Zwar verlagerte sich die parlamentarische Basis der Regierung zurück zu den Deutschliberalen. Das Ministerium selber aber wurde nunmehr getragen von den Kräften, die schon Giskra für die Bürokratie rekrutiert hatte: Persönlichkeiten wie Banhans, Chlumecky und Stremayr; den Vorsitz führte ein Bruder des Fürsten Auersperg, die eigentliche Leitung übernahm Lasser als Innenminister, die Finanzen Depretis, ein Triestiner Marinebeamter. Sie alle waren 'Auch-Parlamentarier', Lasser sogar schon seit 1848, in erster Linie aber wohl doch als Vertreter der Bürokratie anzusprechen. Der Slogan: «Poca politica y mucha administracion», der um diese Zeit anderswo gängig war[14], gab den Eindruck wider, den viele auch in Österreich hatten. Die Abwehr des Umbaues der Verfassung zu ihren Ungunsten hatte für die Deutschliberalen anscheinend auch den Verzicht auf den Ausbau der Verfassung zur Folge. In diesem Sinne könnte man die politische Situation nach dem Intermezzo der Fundamentalartikel nahezu als einen stillschweigenden Zusatzkontrakt zu dem Kompromiß zwischen liberaler Bewegung und monarchischer Exekutive interpretieren, wie ihn die Dezemberverfassung verkörperte.

[12] Für die politischen Kombinationen der Jahre 1870/71 vgl. A. SCHÄFFLE, *Aus meinem Leben*, 2 Bde., Berlin 1905; für die tschechische Seite neuerdings das Standardwerk: O. URBAN, *Die tschechische Gesellschaft 1848 bis 1918*, Wien 1994.

[13] A. SCHÄFFLE, *Aus meinem Leben*, Bd. 2, S. 61.

[14] Der Wahlspruch Porfirio Diaz' in Mexiko. Zitiert bei K. RATZ, *Maximilian und Juarez*, 2 Bde., Graz 1998.

3. *Der Verfassungskonflikt 1878-1879*

Die Einschätzung des Charakter dieses Ministeriums Adolph Auersperg (1871-78) beruhte auf der Wahl der Perspektive. In ihm fand die Konvergenz von imperialer Struktur und parlamentarischer Mehrheit ihren augenfälligen Ausdruck. Auf der anderen Seite vermochte auch das Janusgesicht der verfassungstreuen Minister die Spannungen zwischen Partei und Bürokratie nicht auf die Dauer übertünchen: Die Zusammensetzung des Ministeriums Auersperg bedeutete eine Verschiebung hin zum konservativen Flügel der Verfassungspartei. Die Deutschliberalen verfügten ab 1873 im Abgeordnetenhaus über eine beeindruckende 2/3-Mehrheit: Davon blieb freilich nur mehr eine ganz knappe Mehrheit, wenn man die oppositionellen Demokraten und die semi-oppositionellen Fortschrittlichen des linken Flügels abzog, die im Kabinett (zum Unterschied vom Bürgerministerium) eigentlich nicht vertreten waren. Selbst diese Mehrheit für das Ministerium ging verloren, als ab 1875 im Zusammenhang mit den Handelsvertragsverhandlungen und der Orientkrise die Reibungsverluste zunahmen. Das Kabinett Auersperg war am Ende seiner Amtszeit zunehmend darauf angewiesen, die Opposition von rechts und die Opposition von links gegeneinander auszuspielen[15].

Positive Auswirkungen zeitigte die Spannung und das aufkeimende Mißtrauen zwischen dem Ministerium und «seiner» Mehrheit in den Budgetdebatten. Auch in Zeiten der grundsätzlichen politischen Übereinstimmung von Exekutive und Legislative war parlamentarische Kontrolle noch kein leeres Schlagwort. Im Budgetausschuß operierte in wechselnder Zusammensetzung das liberale 'Streichquartett'. Über den Hauptangriffspunkt, die Militärausgaben, wurde freilich in Delegationen verhandelt, wo die Chance, mit Ersparnisanträgen durchzudringen, gering war.

Aus dieser Konstellation erwuchs in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre auch eine Neuauflage des Verfassungskonflikts, der sich an der Orientkrise – genauer der Okkupation Bosniens – entzündete. Die Deutschliberalen sahen sich 1878 mit einer Aushöhlung der Verfassung – genauer der Budgethoheit des Reichsrates – konfrontiert, wie sie sich aus der Dynamik der außenpolitischen Prärogative der Krone ergab: Die Ausscheidung des Armeebudgets aus dem Staatshaushalt und seine Behand-

[15] Für genauere Angaben verweise ich auf meinen Beitrag über die Fraktionen des Reichsrates im demnächst erscheinenden, Bd. 7, A. WANDRUSZKA - P. URBANITSCH (edd), *Geschichte der Habsburgermonarchie*, 1848-1918; außerdem L. KAMMERHOFER (ed), *Studien zum Deutschliberalismus in Cisleithanien 1873-1879*, Wien 1992.

lung durch die Delegationen waren ein Wermutstropfen im Becher der Freude über die Dezember-Verfassung gewesen. Mit der Okkupation Bosniens erhöhte sich der Militäraufwand nunmehr sprunghaft; die Okkupation bildete von Anfang an bloß eine Fassade für eine viel weitergehende Übernahme der Verwaltung, die von Anfang an auf eine Annexion hinauslief; alle daraus entstehenden, unabsehbaren Kosten fielen ebenfalls in den Kompetenzbereich der Delegation. Dort verhinderte der hohe Anteil der Herrenhausmitglieder, daß sich die oppositionelle Haltung der Mehrheit des Abgeordnetenhauses geltend machen konnte. Das geschah im Einklang mit den Bestimmungen der Dezemberverfassung, unterhöhlte sie aber materiell. Nicht zum letzten Mal zeitigte eine imperiale Außenpolitik auch Folgewirkungen auf die Machtverteilung im Inneren.

Ein letztes Mal wurde hier ein 'Verfassungskonflikt' ausgefochten, ein Kampf um den Ausbau der Verfassung, der in auffälliger zeitlicher Übereinstimmung mit dem Bismarckreich 1878-79 auch in Österreich zum Bruch der Krone mit den National- bzw. Deutschliberalen führte. Dieser Konflikt wurde auf drei Ebenen ausgetragen: Es war ein Konflikt zwischen Krone und Parlament; ein Konflikt zwischen den Kammern, denn das Herrenhaus unterstützte die Außenpolitik der Krone; es war unzweifelhaft auch ein Konflikt innerhalb der Verfassungspartei, denn das «bürokratisch-konservative Element der Verfassungspartei»[16] ging mit Krone und Herrenhaus ebenfalls konform. Eine Mehrheit der Partei aber war damit unzufrieden.

Für die zentrale Gruppe der Verfassungspartei trat Eduard Herbst im Herbst 1878 die Flucht nach vorne an, als er diesen Konflikt innerhalb der Partei auf die anderen beiden Ebenen ausweitete, indem er argumentierte, das Abgeordnetenhaus müsse die Kontrolle über die Außenpolitik zurückgewinnen, um eine schleichende Aushöhlung seiner Kompetenzen zu verhindern. So wie die Nationalliberalen im Bismarckreich eine weitergehende Teilhabe an der Macht einforderten, wollte Herbst die Parlamentarisierung des Kabinetts indirekt auch auf das Außenministerium ausgedehnt wissen.

Technisch sah das so aus, daß Herbst jedem Ministerium die Unterstützung verweigerte, das seinerseits bei dem gemeinsamen Ministerrat den für die Okkupation verantwortlichen Außenminister Andrassy unterstützte. Dieses Lizit bewegte sich in der Grauzone, in der wesentliche konstitutionelle Weichenstellungen entstehen: Es war eine umwegige Ein-

[16] HHStAW, *Nachlaß Plener*, Ignaz an Ernst, 29.6.1879.

forderung des Prinzips der Ministerverantwortlichkeit und als solches genauso legitim, wie die Instrumentalisierung des Budgetrechts zur Einflußnahme auf die Exekutive, aber es bedeutete eine Herausforderung an die Adresse der Krone. Nach einer Reihe von Jahren, in der wachsende Teile der Partei das Gefühl hatten, bloß Handlangerdienste für das Ministerium zu leisten, wollte Herbst den Spieß umdrehen. Über die Opportunität dieses Schritts herrschte in der liberalen Partei keine Einigkeit. Herbst zog eine deutliche Mehrheit, in der Größenordnung von drei Fünfteln der Abgeordneten, auf seine Seite; doch nicht bloß die Großgrundbesitzer, sondern auch eine Reihe von bürgerlichen Talenten, die sogenannte «bosnische Linke», widersetzte sich seinem Konfrontationskurs. Eine mögliche Folge seiner Politik konnte die Spaltung der Partei sein, ähnlich wie das im Deutschen Reich der Fall war[17].

Eine Zeitlang schien genau das auch der Fall zu sein. Schon schlossen Auersperg und seine aristokratischen Verbündeten mit dem konservativen Großgrundbesitz Wahlvereinbarungen ab. Die Deutschliberalen verloren darüber hinaus eine Anzahl von Wahlkreisen, nicht weil sie den Liberalen verlorengingen – auch die Auswirkungen der «Großen Depression» im Gefolge des Börsenkrachs von 1873 spielten hier keineswegs die Rolle im «Niedergang des Liberalismus», die ihnen oft zugeschrieben wird! – sondern als Deutsche: in Galizien, in Mähren, in der Krain gingen eine Reihe von Sitzen unwiederbringlich an slawische Kandidaten verloren. Das Ergebnis der Wahlen vom Sommer 1879 war eine Patt-Situation im Abgeordnetenhaus, ein *hung parliament*: Die Deutschliberalen hatten ihre klare Mehrheit eingebüßt; die Tschechen waren erstmals seit 1863 wieder in den Reichsrat zurückgekehrt; doch selbst mit ihnen war keine eindeutige Mehrheit gegen die Deutschliberalen auszumachen. Abstimmungsergebnisse hingen von den Launen einiger weniger 'Wilder' ab, selbst wenn die Regierung im Ringen um ihre Gunst in der Regel die Nase vorne hatte.

Daß die Wahlen ein so knappes Ergebnis zeitigten, mochte auf Zufall beruhen. Die Situation spiegelte die spezielle Problematik des parlamentarischen Systems in einem Vielvölkerstaat wider: In einem Parlament, das auf einer homogenen Wählerschaft aufbaute, konnte ein regelmäßiger Wechsel der Mehrheiten und der Ministerien im Einklang mit den Wünschen der Wählerschaft stattfinden. In einem national zerklüfteten Parlament waren die Mehrheitsverhältnisse nahezu vorgegeben; nur innerhalb

[17] E. PLENER, *Erinnerungen*, Bd. 2, Stuttgart 1921, S. 90 ff.; W. JENKS, *Austria under the Iron Ring 1879-1893*, Charlottesville 1965.

der nationalen Kontingente konnten sich Verschiebungen geltend machen. Zwar verliefen gerade in wirtschaftlichen Fragen die Frontstellungen erwartungsgemäß quer durch die ethnischen Gruppen; doch die entscheidenden Machtfragen hingen immer mehr von den Konstellationen der nationalen Blöcke ab. Das bedeutete, daß ein Wechsel immer schwieriger wurde; das bedeutete auch, daß ein Wechsel, wenn er stattfand, als irreversibel betrachtet wurde und nicht so einfach hingenommen wurde[18]. Die Begleitumstände des Machtwechsels von 1879-80 müssen als Illustration dieser Schwierigkeiten gelesen werden.

Der Kaiser ernannte im August 1879 Taaffe zum Premier, der als «Kaiserminister» ein Ministerium bilden wollte, das eine schillernde Mischung darstellte zwischen einem Koalitionsministerium («Versöhnungsministerium»), einem Parteiministerium der Rechten, das bloß durch einige Liberale kaschiert wurde, oder im Endergebnis vielleicht doch nur einer 'politisch neutralen' Regierung über den Parteien? Die Ära Taaffe nimmt im Rahmen der Verfassungsentwicklung deshalb auch eine ambivalente Stellung ein. Für die Variante des Koalitionskabinetts sprach der Versuch, Vertreter aller politischen Richtungen für sein Kabinett zu gewinnen, wo einander anfangs drei Vertreter der Rechten (Falkenhayn, Prazak, Kriegsau) und drei Vertreter der Linken (Horst, Korb, Stremayr) die Waage hielten. Ob diese Koalition auch im Parlament auf Resonanz stoßen würde, hing in erster Linie davon ab, ob die liberale Partei das Verbleiben ihrer Minister honorieren würde. Oder, wenn schon nicht die gesamte Verfassungspartei, was kaum anzunehmen war, ob es Taaffe wenigstens gelingen würde, die Mitglieder der bosnischen Linken der Verfassungspartei abspenstig zu machen und die Parteispaltung zu vertiefen, die sich seit dem Vorjahr abgezeichnet hatte.

Die Liberalen vermochten diese Entwicklung vor allem auf der Ebene der parlamentarischen Konfigurationen zu beeinflussen: Eine Zeitlang sah es so aus, als ob der Regierung Taaffe mit ihrer hauchdünnen Mehrheit im Abgeordnetenhaus (und anfangs sogar ohne echte Mehrheit im Herrenhaus) kein langes Leben beschieden sein würde. «Eine Zeitlang geht das Paktieren von Fall zu Fall. Für die Dauer geht es nicht. Nahezu bei jeder

[18] Vgl. R. JAWORSKI, *1848/49. Revolutionen in Ostmitteleuropa*, S. 377: «Der Mechanismus parlamentarischer Willensbildung setzt in der Regel die Gemeinschaft eines homogenen Staatsvolkes voraus mit der prinzipiellen Möglichkeit wechselnder Mehrheits- und Minderheitsbildungen. In einem Vielvölkerstaat wie dem Habsburgerreich gab es aber numerisch vorgegebene und unveränderbare Größen und Proportionen durch eine Vielzahl von Nationalitäten».

Abstimmung verweigern einige die Heerfolge»[19]. Die Strategie Herbsts, daß man ohne die Liberalen einfach nicht regieren könne, schien damit schließlich doch noch aufzugehen. Die Partei vermied es jedoch vorerst Taaffe vor ein Entweder-Oder zu stellen und erbrachte in den ersten Monaten des Jahres 1880 diverse Vorleistungen (z.B. bei der Debatte um die Verwaltung Bosniens). Dieses merkwürdig zögerliche Vorgehen der Liberalen war durch eine weitere taktische Erwägung bestimmt: Man wollte das Ministerium an seinen eigenen Widersprüchen zugrunde gehen lassen. Taaffe sollte abwirtschaften, nicht gestürzt werden, weil man fürchtete, der Kaiser werde den Liberalen «factiöse Opposition» übel nehmen. «Wir sind alle überzeugt, daß das System Taaffe nicht lange dauern kann, daß aber jene Partei, welche ihn stürzt, nicht der Nachfolger sein werde»[20].

Diese Taktik führte zu einer – unter dem Gesichtspunkt der Parlamentarisierung des Kabinetts – äußerst diffusen Haltung: In einem monatelangen Tauziehen zogen die Liberalen ihre Minister zwar nicht zurück. In der Vollversammlung der Verfassungspartei wurde der Antrag, daß die Partei das Verbleiben der drei Minister nicht billige, wiederum fallen gelassen. Selbst Herbst hielt das für zu weitgehend; im Gegenteil: Die Partei machte zugleich klar, daß man die Entlassung Stremayrs als Kriegserklärung betrachten würde. Man hoffte, daß sie Schlimmeres verhüten würden und betrachtete sie als Garantien für das Versprechen des Kaisers, daß er keine «Umpolung der Verwaltung» dulden werde[21]. Auch als die Minister untereinander zu dem Schluß gelangten, «daß für uns Verfassungstreue wenigstens ein ferneres Bleiben im Ministerium unmöglich ist, wollen wir nicht den verdienten Vorwurf politischer Karakterlosigkeit auf uns laden», mußten sie sich – unter ausdrücklicher Berufung auf Herbst – entgegenhalten lassen: daß «niemand, auch nicht die Verfassungspartei, jetzt eine Änderung des Kabinettes erwartet, oder für jetzt auch nur wünscht»[22].

Allerdings machte man auf der anderen Seite auch klar, daß man die drei nicht als seine Repräsentanten betrachte; sich durch ihr Verbleiben zu

[19] Mährisches Landesarchiv Brünn (von nun an MLB), *Nachlaß Johann von Chlumecky* 17, Weeber 29.4.1880.

[20] MLB, *Nachlaß Chlumecky*, Weeber 8.11.1879.

[21] MLB, *Nachlaß Chlumecky*, Weeber 3.1.1880 und 11.2.1880.

[22] P. Molisch (ed), *Briefe zur deutschen Politik in Österreich*, Wien 1934, S. 248, Horst 16.4.1880; S. 250, Conrad 12.6.1880.

keinen Gegenleistungen veranlaßt sehe, sondern sich freie Hand vorbehielte. Diese Taktik des Weder-Noch scheiterte. Sie brachte nicht bloß die drei Minister in eine unmögliche Position, weil von ihnen erwartet wurde, zu retten, was zu retten war, ohne dafür bei ihrer Partei auf Unterstützung oder auch nur auf Verständnis für die dabei notwendigen Kompromisse rechnen zu können. Sie drängte Taaffe und das Ministerium langsam, aber sicher nach rechts. Ob das seinen ursprünglichen Intentionen entsprach oder nicht, muß offen bleiben. Zwischen Sommer 1880 und Herbst 1880 schieden die Reste des Kabinetts Auersperg aus der Regierung Taaffe aus. Einer von ihnen tröstete sich damit, «daß man in Wien noch nie ein System konsequent durchgeführt hat – man wird daher auch das gegenwärtige an einem schönen Morgen fallen lassen»[23].

4. *Von der Staatspartei zur Nationalpartei*

Die Regierung Taaffe stellte sich nunmehr als ein parlamentarisches Ministerium der vereinigten Rechten dar; die Varianten Koalitionsministerium und Kaiserministerium traten in den Hintergrund. Die vom Verfasser des großen, unerläßlichen Kompendiums *Parlament und Verfassung in Österreich* aufgestellte Behauptung, das Ministerium Auersperg sei das letzte parlamentarische Ministerium gewesen, war in dieser Hinsicht unfair und unzutreffend[24]. Als Gegenkoalition zu den Deutschliberalen konnte es als Beweis der Funktionstüchtigkeit, ja infolge des Eintritts der Tschechen in den Reichsrat, zu dem Taaffe sie endlich überredet hatte, geradezu als Vollendung der umstrittenen Dezember-Verfassung angesehen werden, auch wenn es sich gegen die Interessen und die Klientel der Verfassungspartei richtete.

Die heterogenen Konservativen (im deutschen Bereich handelte es sich dabei in der Regel um Klerikale), die zu einer Regierungspartei zusammengefaßt wurden, wurden der Regierungsbeteiligung auch erst nach einer kräftigen Infusion bürokratischer Elemente für würdig erachtet. Sie sahen sich ähnlichen Problemen gegenüber, sobald es an die Verwirklichung ihres Programms ging, wie die Deutschliberalen vor ihnen: Über ihren Führer, den ehemaligen Ministerpräsidenten des Jahre 1871, Graf Hohenwart, hieß es zutreffend: «Ist nicht durch das Parlament in die Regierung,

[23] H. Friedjung, *Julius von Horst*, Wien 1906, S. 45 (Brief an Trefort 3.8.1881).

[24] G. Kolmer, *Parlament und Verfassung in Österreich*, Bd. 2, Leipzig 1903, S. VI.

sondern durch die Regierung ins Parlament gekommen»[25]. Die Rechtspartei entwickelte auch eine ganz ähnliche, differenzierte innere Struktur: Die radikalere, überzeugungstreue Fraktion, in diesem Fall mit dem Namen «die schärfere Tonart» bezeichnet, formierte sich ähnlich wie der Fortschrittsklub bei den Deutschliberalen als eine semi-oppositionelle Gruppierung, die ab 1881 auf diese Weise Druck auf die Regierung auszuüben versuchte.

Als Reminiszenz an die ursprüngliche Vorstellung eines Koalitionsministeriums besetzte Taaffe die freiwerdenden Ressorts nicht mit Parteimännern, sondern mit politisch farblosen Beamten, denen man keine prinzipielle Gegnerschaft zu den Liberalen nachsagen konnte. (Im Gegenteil: Unterrichtsminister Siegmund Conrad von Eybesfeldt war Schwager des Lasser; Handelsminister Pino von Friedensthal als Abgeordneter selbst einmal Mitglied der Verfassungspartei gewesen.) Die Hoffnung, einen Teil der Liberalen in Form einer Mittelpartei auf die Seite der Regierung herüberzuziehen, war noch nicht vollkommen aufgegeben worden. Daß sie im Herrenhaus zur Gründung einer Mittelpartei führte, konnte wenig überraschen, kontrollierte die Regierung doch die Ernennungen. Der einzige Erfolg, der ihr im Unterhaus beschieden war, sagt jedoch mehr über die Schwierigkeiten dieses Unternehmens aus: Es gelang nämlich bloß, die nicht-deutschen bisherigen Verbündeten der Verfassungspartei, die Italiener und Ukrainer unter Führung des Grafen Coronini, als linkes Zentrum zu formieren, das eine verbindliche Stellung einnahm und gelegentlich mit der Regierung stimmte[26].

Die Deutschliberalen hingegen vermochten – zum Unterschied von ihren Gesinnungsgenossen in Preußen – eine Parteispaltung vorerst zu vermeiden. Im Gegenteil: Sie schlossen sich im November 1881 in der Opposition fester denn je zur «Vereinten Linken» zusammen. Als Resultat der im einzelnen recht komplexen politischen Manöver der Jahre 1879-80 kristallisierte sich damit heraus, daß die Deutschliberalen – und zwar, wenn auch widerwillig, selbst ihr rechter Flügel – offensichtlich bereit waren, die Einheit der Partei über ihre Beteiligung an der Macht zu stellen.

Daß es nicht zu der Parteispaltung kam, die Taaffe einen Rückhalt auch links der Mitte verschafft hätte, war auf zwei Faktoren zurückzuführen.

[25] E. WENGRAF, *Das Hohe Haus*, Wien 1896, S. 7; L. HÖBELT, *Die Konservativen Altösterreichs: Politik und Parteien 1848-1918*, in R. RILL - U. ZELLER-ZELLENBERG (edd), *Konservativismus in Österreich*, Graz 1999, S. 109-151.

[26] Zum linken Zentrum leider bisher nur: E. WRULICH, *Franz Graf Coronini-Cronberg als Parlamentarier*, phil. Diss., Wien 1947.

Das eine war ein taktisches Element: Spaltungstendenzen gab es genug; doch waren der linke wie der rechte Flügel bemüht, die Verantwortung für eine eventuelle Spaltung ihrem Widerpart zuzuschieben. Man hoffte, jeweils bloß die extremen Parteigänger der anderen Seite aus der Partei hinauszudrängen und dann selbst die Führung über das Gros zu übernehmen. Zumal der rechte Flügel, der 1878 in die Minderheit geraten war, hatte die Hoffnung nicht aufgegeben, die Führung über die Gesamtpartei zurückzugewinnen. Solange man Ernst von Plener dazu rechnete, der 1878 der «bosnischen Linken» angehörte und allerdings noch einige Wandlungen durchmachte, sollte diese Hoffnung auch nicht trügen. Seine Gruppe umfaßte 40% der Partei; die Partei 40% des Unterhauses. Mit geschickter Taktik, so hoffte er, ließen sich daraus nach beiden Richtungen Mehrheiten erzielen – wobei die Schwierigkeit natürlich darin lag, daß es sich dabei im großen und ganzen um entgegengesetzte Richtungen handelte. Priorität hatte dabei vorerst die Wiederherstellung ihrer Autorität innerhalb der Verfassungspartei, dann erst die Gewinnung einer neuerlichen Mehrheit für die Verfassungspartei.

Eine Minderheit der Deutschliberalen, die sich vom Gros der Verfassungspartei löse und mit der Regierung ginge, so führte Weeber dem Kaiser aus, begebe sich ihres politischen Einflusses, ohne irgendwelche nennenswerten politischen Erfolge zu erzielen. «Es würde nichts nützen, wenn 20 bis 30 verfassungstreue Abgeordnete sich opfern, es sei daher besser, die Einigkeit der Partei zu bewahren»[27]. Hinter diesem taktischen Moment aber stand ein strukturelles Problem: Die 'Gemäßigten' fürchteten, ihre Mandate zu verlieren. Ihre Wählerschaft – oder doch zumindest ihr aktiver, tonangebender Teil – war Konzessionen an Taaffe abgeneigt, selbst wenn es sich dabei um wirkliche oder vermeintliche 'Staatsnotwendigkeiten' handelte. Zum Unterschied von den Nationalliberalen im Reich, die mit ihren Gesinnungsgenossen auf der Linken brachen, konnten ihre österreichischen Kollegen nicht hoffen, beim nächsten Mal in ihren Wahlkreisen dafür Rückhalt bei der Rechten zu finden: Denn die Rechte, das waren für Plener, Weeber und Chlumecky, für all die Deutschliberalen aus den böhmischen Ländern, nicht die Konservativen oder die Klerikalen, sondern die Tschechen. Der nationale Gegner aber hatte kein Interesse, regierungsfähige – und daher besonders gefährliche – Deutsche in ihren Ämtern zu bestätigen. Ein solcher Brückenschlag wurde ausgeschlossen – und zwar von beiden Seiten. (Er wäre übrigens auch praktisch bestenfalls in einigen wenigen gemischtsprachigen Wahlkreisen durchführbar gewe-

[27] P. Molisch (ed), *Briefe*, S. 236 (Aufzeichnungen Weebers über seine Audienz am 13.12.1879).

sen.) Die Logik der Situation trieb in Richtung national abgegrenzter Parteien. (Allenfalls in der Atmosphäre der Großgrundbesitzerkurie mochte dazwischen eine Art von Mittelpartei überleben; doch auch darunter waren in der Regel bloß Wähler zu verstehen, die unabhängig von der Situation auf alle Fälle mit der Regierung stimmten)[28].

Diese Ausgangslage stellte die Führungszirkel der Deutschliberalen vor ein strategisches Dilemma: Die Deutschliberalen hatten sich immer als einzig mögliche gouvernmentale Partei betrachtet. Weeber hatte knapp nach der Wende dem Kaiser vorgestellt: «Bei allen Fehlern ist diese Partei doch die einzige, auf die sich Seine Majestät und der Staat stützen können». Abweichungen von dieser Norm konnten nach dieser Lesart nur einen (potentiell antikonstitutionellen) Ausnahmezustand bedeuten; «man muß endlich zur Überzeugung gelangen, daß es zwar schwer ist, mit der Verfassungspartei zu regieren, mit den Gegnern ist es aber ganz unmöglich»[29]. Diese Annahme wurde durch die Langlebigkeit des Kabinetts Taaffe widerlegt: Wenn Herbst zuversichtlich gehofft hatte, daß der Eiserne Ring Rost ansetzen würde, so sah er sich in seinen Erwartungen getäuscht: Taaffe als Premier brachte es mit vierzehn Jahren auf eine unerreicht lange Rekord-Amtszeit.

Die Rolle einer Oppositionspartei aber war schwierig durchzuhalten für eine Partei, die so eng mit Staatsapparat verbunden und verästelt war. Ein Teil des Establishments – wie z.B. Chlumecky, der immer mehr in die Rolle des *elder statesman* hineinwuchs, der hinter den Kulissen über beträchtlichen Einfluß verfügte – sah die Gefahr, als exklusiv deutsche Partei den Anspruch als Staatspartei aufgeben zu müssen. Weeber hatte es bei seiner Audienz als besondere Tugend der Verfassungspartei hervorgehoben, daß sie als einzige keine nationale Partei sei. «Daß die Verfassungspartei sich nicht auf national-politischer Basis organisiert, ist ein Verdienst, das alle begangenen Fehler aufwiegt». (Freilich läßt es sich wohl nur – als möglicherweise ehrlich gemeintes – falsches Bewußtsein ansehen, wenn er erklärte, man trete auch gegen die Tschechen nur auf, «weil man dem Gegner nicht gern Waffen liefere».)

Ein sehr viel größerer Teil der Partei, oder doch zumindest der Teil der Partei, der über stärkeren Rückhalt in der Bevölkerung des geschlossenen deutschen Sprachgebiets verfügte, stand sehr viel mehr unter dem Ein-

[28] R. Luft, *Das Scheitern der Mittelpartei*, in F. Seibt (ed), *Die Chance der Verständigung*, München 1987, S. 187-243.

[29] MLB, *Nachlaß Chlumecky* 17, Weeber 3.1.1880 und 16.4.1880.

herauswuchsen, zogen aus dem Verlust der deutschen Mehrheit den Schluß, daß es in Zukunft eben überhaupt keine Regierungspartei mehr geben könne. Sie anerkannten die Unmöglichkeit einer parlamentarischen Regierungsbildung, die als «importierte Doktrin» in einem multinationalen Reich nicht zur Anwendung gelangen könne und zogen sich auf eine strikt gehandhabte Theorie der Gewaltenteilung zurück, welche die Kontrollrechte des Parlaments betonte, aber zumindest vordergründig keinen Einfluß auf die Zusammensetzung der Exekutive beanspruchte[31]. Man beachte die Ambivalenz dieser Auffassung aus der Sicht der Krone: Die Betonung des nationalen Standpunktes war vom Standpunkt der Kohäsion des Reiches eine gefährliche Entwicklung; wenn sie absolut gesetzt wurde, mochte sie die Disintegration vorantreiben. Der Verzicht auf eine 'Parlamentarisierung' der österreichischen Regierung jedoch erhöhte den Spielraum der monarchischen Exekutive: Das berühmte Wort des Grafen Taaffe, das Geheimnis der Regierungskunst im alten Österreich bestehe darin, die Völker in wohltemperierter Unzufriedenheit zu (er-)halten, fand darin seinen konstitutionellen Ausdruck. Auch der Charakter der Budgetdebatten wandelte sich in den achtziger und neunziger Jahren. Die Wachsamkeit der Parlamentarier wurde vom Staat auf den politischen Gegner verlagert. Die Kontrolle der Verwaltung fand primär unter dem Gesichtspunkt statt, ob sie dem nationalen Gegner Vergünstigungen gewährt hatte. Die Position der Bürokratie selbst blieb zunehmend unangetastet. Das war nicht zuletzt das Resultat des Erfolges, daß in den achtziger Jahren erstmals wieder ausgeglichene Budgets zustandekamen, was die Notwendigkeit weiterer Einsparungen verringerte.

Der jungtschechische Oppositionelle Karel Kramar hatte recht, als er 1894 bemerkte, die 2. Lesung des Budgets werde in der Regel zu einer Adreßdebatte umfunktioniert. Die Kritik der Opposition in den neunziger Jahren konzentrierte sich auch weniger auf die Ausgabenpolitik der Regierung, sondern warf dem Finanzminister vielmehr vor, daß er die finanzielle Situation absichtlich in zu düsteren Farben schildere, um aus den überschüssigen Kassabeständen eine «Kriegskassa» zu speisen, die es der Regierung erlauben würde, sich im Falle eines Konflikts mit dem Parlament von Bewilligungen zeitweise unabhängig zu machen[32].

[31] L. Höbelt, *Kornblume und Kaiseradler. Die deutschfreiheitlichen Parteien Altösterreichs 1882-1918*, Wien 1993, S. 35; ders., *Otto Steinwender. Portrait eines Nationalliberalen*, Wien 1992.

[32] *Stenographische Protokolle des Abgeordnetenhauses* (von nun an *StPAH*), XI. Session, S. 15086, 15101 (19.10.1894).

5. *Obstruktion und nationales Vetorecht*

Wenn es nicht einmal für die Deutschen als die stärkste Gruppe möglich war, eine Mehrheit in Stellung zu bringen, dann war es für niemanden mehr möglich. Die Alternativen lauteten dann: Entweder eine Beamtenregierung über den Parteien, wie Steinwender sie einforderte, oder aber multinationale Koalitionen. Seit der Einführung der Dezemberverfassung hatten Linke und Rechte abwechselnd je ein dutzend Jahre eine Regierung getragen, die über gewisse Elemente eines parlamentarischen Regimes verfügte. (Der Eiserne Ring hatte sich dabei unerwarteterweise als disziplinierter erwiesen als die Verfassungspartei.) In den neunziger Jahren entwickelten sich die Linke wie die Rechte zu labilen Koalitionen, die keine tragfähige Mehrheit verbürgten. Taaffe hatte mit dem Ideal einer neutralen Administration begonnen und war bei einer Regenbogen-Koalition gelandet. Dabei hatte er aber gleichzeitig jede zu enge Bindung an einzelne Teile dieser Koalition abgelehnt und einen seiner Partner gegen den anderen ausgespielt. Er scheiterte 1891-92, als nach dem Sieg der Jungtschechen das Gros der Tschechen seiner Regierung endgültig den Rücken kehrte.

Einen letzten Ausweg, eine späte oder Scheinblüte des Gedankens der Parlamentarisierung, stellte 1893 die «Große Koalition» zwischen den tonangebenden Gruppierungen von Links und Rechts dar, eine österreichische, supranationale Variante der Sammlungspolitik, gegen die Mächte des Umsturzes und des Radikalismus. Die Initiative zur Bildung dieser Großen Koalition ging diesmal sogar auch wirklich aus dem Parlament hervor. Sie wurde ironischerweise ausgelöst durch den gemeinsamen Abscheu der großen Parteien vor einer Demokratisierung des Wahlrechts, wie Taaffe sie in Aussicht gestellt hatte[33].

Die Jahre zwischen 1893 und 1899 lieferten die Probe aufs Exempel, ob eine solche parlamentarische Kombination in Österreich noch möglich war. Die Antwort darauf lautete negativ. Diese Antwort setzte sich aus zwei Teilen zusammen: Zum einen erwies sich die supranationale Koalition als zu brüchig. Die nationalen Loyalitäten und Rivalitäten waren durch die Parteidisziplin nicht zu bändigen. Die Große Koalition zerfiel binnen zwei Jahren, über Fragen, die für sich genommen lächerlich wenig bedeutsam waren (wie z.B. die berühmt-berüchtigten slowenischen Parallelklassen am deutschen Gymnasium von Cilli), doch bedeutsam wurden,

[33] E. HELLER, *Zum Sturz des Ministeriums Taaffe*, in *Historische Studien A.F. Pribram zum 70. Geburtstag dargebracht*, Wien 1929, S. 197-234.

weil sie einen nationalen Solidarisierungsreflex auslösten. Als Graf Franz Thun als Ministerpräsident 1898 sowohl Vertreter der Verfassungstreuen als auch der Jungtschechen in sein Kabinett aufnahm, vermochten sie ihm beide keine Unterstützung von seiten ihrer Parteien mehr zuzusichern. Wenn die wesentlichen nationalen Parteien nicht mehr zur Zusammenarbeit bereit waren, war eine effektive parlamentarische Mehrheitsbildung unmöglich geworden[34].

Zum anderen erwies sich diese österreichische Version der Sammlungspolitik als undurchführbar, weil die jeweils ausgeschlossenen Gruppen die Majorisierung durch die Koalition nicht einfach hinnahmen, sondern zur Obstruktionstaktik griffen. Das war in Ansätzen schon 1894-95 der Fall, als sich die Tschechen gegen den von der Koalition über Prag verhängten Ausnahmezustand zur Wehr setzten. Es machte sich in massiver Form bemerkbar, als sich die Deutschen ab 1897 gegen die von einer Neuauflage des Eisernen Rings unterstützten berüchtigten Badeni'schen Sprachenverordnungen auflehnten.

Herbst hatte behauptet, man könne nicht ohne die Deutschliberalen regieren; das hatte sich als falsch herausgestellt. Doch man konnte nicht gegen die Deutschen regieren: Das stellte sich als richtig heraus. Zu beweisen blieb, daß man genausowenig gegen die Tschechen regieren konnte. Die größeren nationalen Gruppen beanspruchten für sich ein nationales Vetorecht, oder (um es mit einem anachronistischen Vergleich zu sagen) eine Art «Luxemburger Klausel» in der Realverfassung Altösterreichs. Diese Praxis des nationalen Vetorechts, wie sie sich ab 1897 auf Grund der Obstruktion herausbildete, führte zu Unbeweglichkeit. Gesetzesvorlagen konnten kaum je ordnungsgemäß verabschiedet werden. Das galt auch für das Budget. Obstruktion führte somit zum Notverordnungsregime, zur Anwendung des berühmt-berüchtigten § 14 der Dezemberverfassung. Ein Notverordnungsregime, das sich insofern an die Spielregeln hielt, als es bloß systemerhaltende Maßnahmen ergriff, aber vor dem *oktroi*, der Durchsetzung tiefgreifender Reformen auf autoritärem Wege zurückscheute.

Das führte zu einem Konflikt zwischen Zielen und Mitteln: Denn die Drohung mit der Obstruktion fiel der Fundamentalopposition leicht,

[34] Zur Badenikrise vgl. L. HÖBELT, *Kornblume*, S. 150 ff.; *Briefe und Dokumente zur Geschichte der österreichisch-ungarischen Monarchie*, Bd. 1: E. VON RUTKOWSKI (ed), *Der verfassungstreue Großgrundbesitz 1880-1899*, München 1983; J.M. BAERNREITHER, *Der Verfall des Habsburgerreiches und die Deutschen. Fragmente eines politischen Tagebuches 1897-1917*, Wien 1939.

sprich: den Gruppen, die weitreichende Änderungen befürworteten und mit radikalen Methoden umzusetzen bereit waren. Der Einsatz dieser radikalen Methoden aber führte notwendigerweise zu einem Stillstand, einem Patt – oder, um es mit einer militärischen Metapher zu sagen: einem innenpolitischen Gleichgewicht des Schreckens, weil die Drohung mit dem parlamentarischen Nuklearschlag die erfolgreiche Durchführung konventioneller politischer Offensiven unmöglich machte. Selbst radikale Bewegungen wurden so in den Dienst einer strukturkonservativen Praxis gestellt. Das Resultat war die vielbeschworene Lähmung der Reformkräfte. Ein sozialpolitisch engagierter Kritiker der freisinnigen Nationalparteien wie der 'rote' (eigentlich: 'schwarze') Prinz Alois Liechtenstein, der spätere Obmann der Christlichsozialen Partei, hatte diese Dynamik – oder besser – diese Statik, schon 1891 vorhergesehen: «Jungcechen und Deutschnationale aber, welche das vorläufig Unerreichbare lebhaft und mit einem gewissen Nachdrucke anstreben, liefern durch ihren contradictorischen Gegensatz einer jeden Regierung den hochwillkommenen Vorwand, alles beim Alten zu lassen»[35].

Das vielleicht beste Beispiel für die hintergründige Instrumentalisierung oppositioneller Bewegungen im konservativen Interesse bietet freilich das Vorgehen des Thronfolgers Franz Ferdinand, dessen Militärkanzlei 1913-14 die parlamentarische Obstruktion der Ukrainer diskret förderte und guthieß – aus keinem anderen Grund, als um die Verabschiedung des Kleinen Finanzplans zu verhindern und damit wiederum das Inkrafttreten der daran gekoppelten Dienstpragmatik für die Staatsbeamten, die seiner Meinung nach die Rechte des Souveräns als «Dienstgeber» zu sehr einschränkte[36].

Wenn mit einer Nation zu regieren – sprich gestützt auf deren parlamentarische Vertretung –, aber von deren nationalen Rivalen automatisch als unfreundlicher Akt aufgefaßt wurde, war eine 'Parlamentarisierung' unmöglich geworden. Man konnte nur mehr ohne beide (alle) regieren oder mit allen. Theoretisch ergab sich nur mehr die Alternative zwischen einer neutralen Beamtenregierung über den Parteien und einem Konzentrationskabinett, das Vertreter aller relevanten Gruppierungen umfaßte, dazu aber meist eines besonderen Anlasses von überragender Bedeutung bedurfte.

[35] *StPAH*, XI. Session, S. 845 (17.6.1891).

[36] Kriegsarchiv Wien, *Militärkanzlei Franz Ferdinand* 45-1/30, Bardolff 19.4.1913; vgl. auch: S. WILLIAMSON, *Influence, Power, and the Policy Process: The Case of Franz Ferdinand, 1906-1914*, in «Historical Journal», 17, 1974, S. 417-434.

Koerbers Kanalvorlage 1901-02, ein massives wirtschaftliches Investitionsprogramm, wurde diesem Zweck nur für kurze Zeit gerecht[37].

Das beste Beispiel dafür war zweifellos die Wahlreform 1906-07, als die Parteichefs es sich nicht nehmen ließen, selbst die «Exzellenzschwelle» zu überschreiten und in das Kabinett einzutreten: Derschatta für die Deutschnationalen, Pacak für die Jungtschechen, Peschka und Prasek für die Agrarier. Überdies gaben selbst Kritiker der Wahlreform widerwillig zu, daß sich die Berechtigung der Wahlreform vor allem aus dem Umstand herleite, daß man aus der bestehenden parlamentarischen Blockade einen Ausweg finden müsse: «Das größte Kompelle der Erweiterung des Wahlrechts liegt in diesem Zustand ..., daß eine Regierung, wenn sie auf der einen Seite etwas gewährt, die Obstruktion auf der anderen Seite gewärtigt»[38].

Die reichsdeutsche Botschaft erging sich bereits in düsteren Prophezeiungen: «Man fragt sich fast erstaunt, weshalb die Krone, nachdem sie das allgemeine Stimmrecht konzediert, nun ohne Zwang einen weiteren Schritt tut, um die Parlamentsherrschaft zu begründen»[39]. Der preußische Beobachter hatte die Hintergründigkeit des Vorgehens nicht durchschaut: Die Aussicht, einen Teil der Verwaltung zu kontrollieren, wurde als Köder gebraucht, solange wichtige Vorlagen auf der Tagesordnung standen, insbesondere das alle zehn Jahre zu erneuernde Handelsbündnis mit der ungarischen Reichshälfte. Sobald diese Termine vorüber waren, war auch die Stunde der Parlamentarisierung vorbei.

'Parlamentarisierung' konnte in den letzten Jahren der Habsburgermonarchie immer nur ein Codewort für eine Konzentrationsregierung, ein (Beinahe-)All-Parteien-Kabinett sein, da keine Nation eine Regierung ohne sie toleriert, sondern als gegen sich gerichtet aufgefaßt hätte. Das hieß aber auch, daß jede 'Parlamentarisierung' am Einspruch auch nur einer größeren Gruppe scheitern konnte. Deutsche und Tschechen vermochten einander daher wechselseitig von der politischen Macht fernzuhalten. (Bloß

[37] A. GERSCHENKRON, *An Economic Spurt That Failed*, Princeton 1977; H. BINDER, *Die österreichische Wasserstraßenvorlage von 1901*, Lizentiatsarbeit, Bern 1989; L. HÖBELT, *Kornblume*, S. 180 ff.; DERS., *Parliamentary Politics in a Multinational Setting: Late Imperial Austria* (Working Papers in Austrian Studies, 92-6), Minneapolis 1992.

[38] *StPAH*, XVII. Session, S. 31887, 3.10.1905 (Baron Morsey); W. JENKS, *The Austrian Electoral Reform of 1907*, New York 1950; J.C. ALLMAYER-BECK, *Ministerpräsident Baron Beck*, Wien 1956.

[39] Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (Bonn/Berlin), *Österreich* 88/6, 6.5.1907.

die katholischen Parteien mochten hoffen, diesem Bannfluch des nationalen Gegners zu entgehen.) Diese Situation barg den Rest eines strukturellen Vorteils für die Deutschliberalen und Deutschfreiheitlichen, die in der Zentralverwaltung über hinreichend personellen Rückhalt verfügten, und deshalb am leichtesten ohne offenen politischen Einfluß auskamen.

In der Regel wurde die Verbindung zwischen Parteien und Regierung durch Vertrauensmänner im Kabinett aufrechterhalten: *elder statesmen* wie Derschattas einstiger Grazer Abgeordneten-Kollege Viktor von Hochenburger, der lange Jahre nach seinem Ausscheiden aus dem Reichsrat als Vertrauensmann der Deutschnationalen ins Kabinett berufen wurde, oder auch Herrenhausmitglieder wie der tschechische Nationalökonom Albert von Braf (der als Schwiegersohn Riegers über eine Zusatzqualifikation verfügte). Diese Praxis wurde institutionalisiert mit sogenannten «Landsmannministern», Ministern ohne Portefeuille, die Akteneinsicht in allen übrigen Ressorts eingeräumt bekamen und darüber wachten, daß Angehörigen ihrer Nation kein Unrecht geschah. Für die Polen gehörte das schon seit 1871-73 zur Routine; es bürgerte sich nach der Jahrhundertwende zunehmend auch für Tschechen und Deutsche ein[40].

Parlamentarier als Minister hatten Seltenheitswert. Nur bei den Polen waren sie noch die Regel; aber auch dort war diese Praxis im Abnehmen begriffen, sobald die Ukrainer (Ruthenen) als die lokalen Widersacher der Polen über hinreichend parlamentarische Vertretung verfügten, um ebenfalls mit dem Einsatz der Obstruktion drohen zu können. Darüber hinaus waren es eigentlich nur die deutschen Katholisch-Konservativen, die imstande und willens waren, ihren Anteil an den Vertrauensmännern in der Form von politischen Figuren zu kassieren: Insbesondere die Wirtschaftsressorts (Handel und Ackerbau) wurden ein Jahrzehnt lang (1898-1908) Repräsentanten des politischen Katholizismus anvertraut, die bei nichtdeutschen Völkern weniger heftige Reaktionen auslösten.

Um zu einer realistischen Einschätzung des Systems bzw. seiner politischen Optionen zu kommen, gilt es die Dichtomie von Konzentrationskabinett und neutralem Beamtenkabinett jedoch aufzulockern bzw. zu relativieren durch einen weiteren Faktor. Beamter war nicht gleich Beamter. Das Charakteristikum waren Beamte mit Färbung: Karrierebürokraten, die sich auf Grund ihrer Herkunft, Laufbahn oder auch bloß von Zufälligkeiten den Ruf erworben hatten, Sympathien für die eine oder andere

[40] J. Kalwoda, *Zur Institution des deutschen «Landsmannministeriums» in Altösterreich 1891-1910*, Diplomarbeit, Wien 1995.

politische Strömung zu haben oder in einer bestimmten Richtung doch zumindest über eine besonders gute Gesprächsbasis zu verfügen. So galt z.B. Koerber als ein Mann mit einer leichten Schlagseite zur deutschen Linke, Gautsch zur slawischen Rechten. Unter der Handvoll von Kandidaten, die auf Grund dieser Kriterien für den Posten des Ministerpräsidenten in Frage kamen, befand sich mit einer Ausnahme (Bilinski) kein aktiver Politiker mehr.

Es kann allerdings nicht verwundern, daß selbst unter diesen erlauchten Vertretern der Hochbürokratie (Beck, Bienerth, Gautsch, Hohenlohe, Koerber, Stürgkh, Thun) ein intensiver Wettbewerb einsetzte, der sehr wohl wiederum eine Rückkoppelung an das Parlament mit sich brachte: Die schon erwähnte ukrainische Obstruktion 1913-14 wurde z.B. auch von Bilinski gefördert, der sich von einem Scheitern der Vermittlungsbemühungen den Sturz Stürgkhs erwartete[41]. Auch der ehemalige Ministerpräsident Beck wurde oft hinter parlamentarischen Intrigen vermutet, die seinen Nachfolgern Schwierigkeiten bereiteten. Hatte die Praxis der hochliberalen Ära darin bestanden, aus politischen Talenten brave Administratoren zu machen, so erzog die Praxis der Spätphase der Monarchie vermeintlich trockene Beamte zu trickreichen Politikern.

6. *Resümee*

Die Nachfahren der Verfassungspartei, die verschiedenen deutschfreiheitlichen Gruppen, die sich zu einem losen Dachverband, dem Nationalverband, zusammenfanden, standen dieser Entwicklung mit gemischten Gefühlen gegenüber. Natürlich beklagten auch ihre Wortführer den Verfall der politischen Kultur, den Verzicht auf Reformen. Aber das war nur eine Seite der Medaille: Denn die Wahlreform von 1906-07 halbierte den Einfluß der nationalliberalen Strömungen bei nahezu allen Nationen der Monarchie und verstärkte den Einfluß antiliberaler bäuerlicher oder proletarischer Massenbewegungen.

Dieser Befund verschärfte das Dilemma, dem sich die Verfassungspartei und ihre Epigonen schon seit dem Verlust ihrer Mehrheit 1879 ausgesetzt sahen: Einerseits hatte das Beharren auf dem Prinzip der Volkssouveränität

[41] Vgl. dazu die Korrespondenzen und Telephonprotokolle in Allgemeines Verwaltungsarchiv, *Ministerratspräsidium*, Karton 241. Zur Innenpolitik vgl. auch A. Ara, *Governo e Parlamento in Austria nel periodo del mandato di Cesare Battisti 1911-1914*, in A. Ara, *Fra Austria e Italia: dalle Cinque Giornate alla questione alto-atesina*, Udine 1987, S. 137-153.

für sie endgültig an Reiz verloren. Die politische Machtergreifung durch eine auf populäre Mehrheiten gestützte Volksbewegung war für sie nicht mehr sehr attraktiv, denn ihre Nutznießer wären inzwischen andere. Was Herbst 1878 für die Liberalen gefordert hatte, wurde jetzt von Lueger eingefordert, der es liebte, den Unterschied zwischen seiner Partei und ihren katholischen Rivalen so zu charakterisieren: Die Konservativen «machen, was die Minister wollen; wir streben an, daß die Minister machen, was wir wollen»[42]. Beachtenswert ist auch, daß dieser Effekt insbesondere bei national versöhnlichen, elitären Gruppen zu beobachten war, weniger bei den viel stärker anti-etatistischen (und in diesem Sinne antiimperialistischen) nationalistischen Gruppen. Andererseits erschien es auch wenig erstrebenswert, sich ohne jede parlamentarische Kontrolle völlig den autoritären Strukturen anzuvertrauen, bei all den feudalen und klerikalen Sympathien, die man ihnen unterstellte.

In diesem Spannungsfeld agierten die Liberalen und Freiheitlichen der Spätphase und versuchten Gefahren auszubalancieren. Ihre in den Bildungsschichten und in der Verwaltung traditionell überproportional vertretene Klientel im Herrschaftsapparat profitierte bis zu einem gewissen Grad vom strukturkonservativen Potential der prinzipiell unbefriedigenden Situation. Insofern alle eindeutigen Alternativen bloß als Verschlechterung erscheinen mußten, hatten sie mit dem *status quo* eigentlich zufrieden zu sein, selbst wenn sie sich diese Zufriedenheit nie offen einzugestehen vermochten[43].

Die ambivalente Haltung des gehobenen liberalen Publikums gegenüber einer Parlamentarisierung im Zeitalter der Massenparteien spiegelte sich auch im finanziellen Bereich wider. In der hochliberalen Ära war Parlamentarisierung mit Einsparungen verbunden worden. Jetzt wurde Parlamentarisierung mit Begehrlichkeiten und erhöhten Ausgaben verbunden. Das war akut und aktuell, weil in den Jahren vor dem Weltkrieg das Budget wiederum in die roten Zahlen geschlittert war. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die Haltung der Finanzmärkte, die vor 1914

[42] Zitat bei W. STÖGER, *Das Verhältnis der Konservativen zur christlich-sozialen Partei*, phil. Diss., Wien 1949, S. 126; umstritten war nur Luegers Behauptung, diese Definition auch dem Papst vorgetragen zu haben; J. BOYER, *Culture and Political Crisis in Vienna. Christian Socialism in Power, 1897-1918*, Chicago 1995.

[43] Diese Zweideutigkeit spiegelte sich auch in der Einschätzung durch die Sozialdemokratie wider: R. ARDELT, *Die Krise des Reformismus unter den Regierungen Bienerth und Stürgkh*, in H. KONRAD (ed), *Imperialismus und Arbeiterbewegung in Deutschland und Österreich*, Wien 1985, S. 65-88.

autoritäre Experimente nicht mehr in dem Maße sanktionierten wie in der Entstehungsphase der Verfassung in den 1860er-Jahren. Im Gegenteil: Der spätere Finanzminister Josef Redlich brachte es auf den Punkt, wenn er anmerkte, «daß die Finanz mit der bereitwilligen Finanzierung der § 14-Anleihen die Kapitalsfeindschaft des Abgeordnetenhauses aus schärfste erwidere»[44]. Die Zusammenhänge zwischen parlamentarischen Konstellationen, außenpolitischen Krisen und Kapitalmarkt vor 1914 harren noch einer genaueren Untersuchung, doch entbehrt die These Redlichs nicht einer gewissen inneren Logik.

Zwischen dem liberalen Prinzip der Gewaltenteilung und dem demokratischen Prinzip der Volkssouveränität besteht notwendigerweise eine gewisse Spannung. Das gilt viel mehr noch dann, wenn das Volk, dessen Souveränität hier eingefordert wurde, nicht identisch ist mit dem politischen Rahmen, innerhalb dessen Gewaltenteilung praktiziert werden sollte. Die österreichischen Deutschliberalen und ihre Nachfahren waren als Verfassungsbewegung gescheitert, wenn man ihren Erfolg an der politischen Verfügungsgewalt über die Exekutive mißt, den sie für parlamentarische Majoritäten erkämpft haben. Herbsts kühner Griff nach der Macht 1878 wurde schon bald als Fehlkalkül entlarvt und hat dementsprechend schlechte Zensuren erhalten.

Wenn man freilich davon ausgeht, daß den Möglichkeiten einer erfolgreichen Parlamentarisierung durch die multinationale Struktur Österreichs ohnedies unüberwindbare Schranken gesetzt waren, dann vermochten die Epigonen der Verfassungspartei gerade auf Grund des Scheiterns ihrer Vorgänger im Spannungsfeld zwischen einer freisinnig-autoritären Bürokratie und den antiliberal-demokratischen Massenbewegungen eine wichtige Rolle zu übernehmen, als Vermittler wie als Blockierer.

44 F. FELLNER (ed), *Schicksalsjahre Österreichs 1908-1919. Das politische Tagebuch Josef Redlichs*, Graz 1953, Eintragung vom 5.3.1914.

Das Deutsche Reich 1871-1918: «Konstitutionalismus» statt «Parlamentarismus»

von *Hans Boldt*

Zu den Merkwürdigkeiten der deutschen Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, die ihre Betrachter zuweilen vom deutschen «Sonderweg» hat sprechen lassen, gehört das Ausbleiben der Parlamentarisierung des 1871 gegründeten Nationalstaats, solange die Monarchie in Deutschland herrschte. Das fällt umso mehr auf, als in Italien – wie mir scheint einem guten Vergleichsfall – die etwa zur gleichen Zeit ebenfalls von einer führenden Monarchie, dem 'Preußen' Italiens: Piemont, bewirkte nationalen Einigung ihrerseits eine Parlamentarisierung der Regierung zur Folge hatte, wie sie sich damals in den modernen Staaten West- und Nordeuropas überhaupt durchsetzte[1]. Deutschland hingegen sah sich durch deren Ausbleiben in eine Reihe mit den Staaten des Balkans sowie Spanien und Österreich-Ungarn versetzt, das Rußland von 1906 nicht zu vergessen. Dieses Ausbleiben ist nicht einfach das Ergebnis bestimmter politischer Entwicklungen oder der Hemmung einer an sich zu erwartenden Entwicklung gewesen, sondern war von vornherein in der Verfassung des neuen Reiches angelegt. Der deutsche Nationalstaat erblickte das Licht der Welt als ein dezidiert antiparlamentarisches Gebilde, was nicht heißt, daß es kein Reichsparlament gegeben hätte oder daß dieses Parlament, der Reichstag, eine schwache Institution gewesen wäre. Dennoch hat der Reichstag bis zum Ende des Kaiserreichs keine Gewalt über die Regierung des Reiches erlangt – und das unterscheidet den Parlamentarismus im damaligen Deutschland recht deutlich von dem Großbritanniens oder Frankreichs oder eben auch Italiens. Der Reichstag hat diese Gewalt über die Regierung bis 1918 nicht nur nicht erlangt, sondern sie war ihm sogar von Anfang an von verfassungswegen ausdrücklich versagt worden und es bedurfte einer expliziten Verfassungsänderung im Oktober 1918, noch vor der Novemberrevolution, um die bis dahin ausgebliebene Parlamen-

[1] Allgemeiner Überblick bei K. VON BEYME, *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, München 1973², S. 27 ff.

tarisierung des Reichs durchzuführen[2]. Wie kam es zu dieser Entwicklung[3]? Um das zu zeigen, gehe ich im Folgenden auf die antiparlamentarisch-föderative Konstruktion der Reichsverfassung ein, frage dann danach, was man in Deutschland unter einem nicht-parlamentarischen «Konstitutionalismus», dem sogenannten «Deutschen Konstitutionalismus», verstanden hat, um mit einer Skizze der weiteren, nicht ohne weiteres auf eine Parlamentarisierung des Reichs hinauslaufenden Entwicklung zu enden.

I.

Betrachtet man die Verfassung des Deutschen Kaiserreichs, die Reichsverfassung vom 1. Januar 1871, so fällt zweierlei auf: Sie besaß keinen Grundrechtskatalog und kannte keine Regierung im Sinne eines *responsible government*, eines verantwortlichen Ministeriums. Ersteres erscheint gravierender als es tatsächlich gewesen ist; denn Verfassungen, die nur Organisationsstatute waren, hat es damals nicht nur in Deutschland gegeben, man denke nur an die etwa gleichzeitig erlassenen Verfassungsgesetze der französischen Dritten Republik[4]. Das Fehlen eines Grundrechtskatalogs machte deshalb wenig aus, weil Grundrechte zu jener Zeit ohnehin keine unmittelbare Verbindlichkeit besaßen. Sie standen in der Regel unter Gesetzesvorbehalt, was bedeutet: Wie weit eine in ihnen verheißene Freiheit oder ein sonstiges von ihnen verbürgtes Recht reichte, bestimmten nicht sie, sondern der normale Gesetzgeber. Es kam also darauf an, ob es in einem Staat eine freiheitliche Gesetzgebung im Sinne der allgemeinen Grundrechtsintentionen gab oder nicht[5]. Von der schon in den sechziger Jahren bereits im Norddeutschen Bund, dem Vorläufer des Reiches einsetzenden Gesetzgebung in den Bereichen des Handels und Gewerbes,

[2] Vgl. die beiden Gesetze vom 28. Oktober 1918 im *Reichsgesetzblatt* II, S. 1273 f.

[3] Überblicke bieten E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. 3: *Bismarck und das Reich*, Stuttgart u.a. 1963, sowie Bd. 4: *Struktur und Krisen des Kaiserreichs*, Stuttgart u.a. 1969; H. BOLDT, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Bd. 2: *Von 1806 bis zur Gegenwart*, München 1993², S. 168 ff.; T. NIPPERDEY, *Deutsche Geschichte 1866-1918*, Bd. 2: *Machtstaat vor der Demokratie*, München 1995³; W. MOMMSEN, *Das Ringen um den nationalen Staat. Die Gründung und der innere Ausbau des Deutschen Reiches unter Otto von Bismarck 1850 bis 1890*, Frankfurt a.M. - Berlin 1993.

[4] Vgl. die *Lois constitutionnelles* vom 24. und 25. Februar sowie 16. Juli 1875.

[5] Siehe dazu etwa R. WAHL, *Rechtliche Wirkungen und Funktionen der Grundrechte im deutschen Konstitutionalismus*, in «Der Staat», 18, 1979, S. 321-348.

des Straf- und Prozeßrechts, später auch des Bürgerlichen Rechts, des Vereins- und Presserechts, kann man aber mit Fug und Recht behaupten, daß sie diesen Intentionen weitgehend entsprach[6]. Das Deutsche Kaiserreich ist, was immer man sonst von ihm halten mag, ein «Rechtsstaat» gewesen, wie der deutsche *terminus technicus* lautet[7], – ein Rechtsstaat mit einer sich allmählich ausbildenden Verwaltungsgerichtsbarkeit, an die sich die Bürger gegen Übergriffe der staatlichen Gewalt wenden konnten[8]. Insoweit war das Reich ein der Idee des Konstitutionalismus verpflichteter Staat wie andere Verfassungsstaaten auch.

Gravierender ist dagegen für unser Thema der Umstand, daß man in der Verfassung keine Regierung im üblichen Sinne entdeckt. Zwar gibt es in ihr im Artikel 17 einen vom Kaiser ernannten und vage als «verantwortlich» bezeichneten Reichskanzler, der die Anordnungen und Verfügungen des Monarchen gegenzuzeichnen hat. Mit dem Hinweis auf diese 'Einmann-Regierung' ist aber die Frage nach der Reichsregierung noch nicht vollständig beantwortet und vor allem: Die Regierungsfunktion entspricht nicht der ursprünglichen Konzeption vom Kanzler; er erhielt sie erst dadurch, daß im verfassungsberatenden Reichstag des Norddeutschen Bundes 1867 die Aufnahme seiner «Verantwortlichkeit» in die später vom Reich übernommene Bundesverfassung von liberaler Seite gefordert und durchgesetzt wurde[9]. Welche Funktion der Reichskanzler eigentlich ausüben sollte, geht weniger aus dieser Ergänzung des Artikels 17 hervor als aus Artikel 15, in dem steht, daß er den Vorsitz im Bundesrat innehabe und ihm in diesem Zusammenhang – wiederum ganz allgemein und vage gesprochen – «die Leitung der Geschäfte» obliege.

Was bedeutet diese Regelung? Ihren Sinn können wir aus der dem Bundesrat in der Reichsverfassung zugedachten Stellung erschließen. Der Bundesrat stellte bekanntlich nicht einfach eine in Bundesstaaten übliche zweite Kammer dar, eine Repräsentation der Gliedstaaten zur Mitgesetzgebung neben der Volksvertretung, sondern war als das eigentliche

[6] Vgl. H. Boldt, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Bd. 2, S. 185.

[7] Vgl. dazu E.-W. Böckenförde, *Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs*, in E.-W. Böckenförde, *Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*, Frankfurt a.M. 1991, S. 143-169.

[8] Zu den Verwaltungsfragen siehe K. Jeserich u. a. (edd), *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. 3: *Das Deutsche Reich bis zum Ende der Monarchie*, Stuttgart 1984.

[9] Siehe dazu O. Becker, *Bismarcks Ringen um Deutschlands Gestaltung*, Heidelberg 1958, bes. S. 271 ff., 388 ff., sowie E.R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Bd. 3, S. 658 f.

Zentrum des Reichs konzipiert. Seine Zusammensetzung aus weisungsabhängigen Vertretern der Gliedstaaten (sogenannten «Bevollmächtigten zum Bundesrat») verdankte sich nicht nur 'dynastischen' Rücksichtnahmen», d.h. einer Beachtung des Umstandes, daß der Norddeutsche Bund und später das Reich im wesentlichen aus vormals souveränen Monarchien gebildet worden waren, sondern vor allem 'gouvernementalen' Erwägungen: Der Bundesrat war nämlich gedacht als das eigentliche Regierungs- und Gesetzgebungsorgan des Reichs, mit Fachausschüssen, die für die ursprünglich nicht vorhandenen Ministerien des Reichs standen, und mit Mitgliedern, denen nach Artikel 9 anstelle nicht vorhandener Reichsminister der Verkehr mit dem Parlament, dem Reichstag, oblag. Da Mitglieder des Reichstags ebenfalls nach Artikel 9 nicht gleichzeitig Mitglieder des Bundesrats sein konnten und nach Artikel 21 Abs. 2 zudem aus dem Parlament auszuscheiden hatten, wenn sie ein Reichsamt übernahmen, war einer Parlamentarisierung des Bundesrats wie des Reichs überhaupt damit vorgebeugt.

In diesem Arrangement zeichnete sich deutlich die Intention ab, die Reichsregierung, die es *de facto* in Gestalt des Reichskanzlers und von ihm abhängiger Reichsstaatssekretäre ja gab[10], vor dem Zugriff des Parlaments zu schützen, indem man sie hinter den Bundesrat versteckte. So konnten die Reichsstaatssekretäre nur über ihre Ernennung zu Bundesratsbevollmächtigten vor dem Reichstag erscheinen und mit ihm debattieren. Als Bevollmächtigte zum Bundesrat vermochten sie aber, genausowenig wie der Reichskanzler als Vorsitzender dieses Gremiums, vom Parlament durch ein Mißtrauensvotum gestürzt zu werden. Der Bundesrat war also, dies ist wichtig für das Verständnis der Verfassung des Kaiserreichs, in erster Linie ein antiparlamentarisches Organ, wie auch der ganzen Reichsverfassung offensichtlich eine antiparlamentarische Intention zugrunde lag[11]. Das hat dazu geführt, daß man in Deutschland den föderativen Aufbau eines Staates und das parlamentarische Regierungssystem, Föderalismus und Parlamentarismus, immer wieder für miteinander unverein-

[10] E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Bd. 3, S. 821 ff.

[11] Zu dieser, vor allem Bismarcks Eingreifen in die Entstehung der Norddeutschen Bundesverfassung durch die berühmten «Putbuser Diktate» zu verdankenden antiparlamentarisch-bundesrätlichen Tendenz der Verfassung des Kaiserreichs vgl. H. BOLDT, *Deutscher Konstitutionalismus und Bismarckreich*, in M. STÜRMER (ed), *Das kaiserliche Deutschland. Politik und Gesellschaft 1871-1918*, Düsseldorf 1976[2], S. 119-142, sowie W. MOMMSEN, *Die Verfassung des Deutschen Reiches von 1871 als dilatorischer Herrschaftskompromiß*, in O. PFLANZE (ed), *Innenpolitische Probleme des Bismarck-Reiches*, München - Wien 1983, S. 195-216.

bar erklärt hat – trotz seinerzeit schon bekannter Gegenbeispiele wie Kanada[12]. Und in der Tat wird man sagen dürfen, daß ein föderativer Staatsaufbau und das parlamentarische Regierungssystem sich nicht ohne weiteres miteinander vertragen. Das heißt nicht, daß zu einem Bundesstaat nur ein streng gewaltentrennendes, 'präsidiales' System paßt, wie wir es von den Vereinigten Staaten von Nordamerika her kennen, jedoch erzeugen föderative Rücksichtnahmen immer wieder eine gewisse Spannung zur Anordnungsgewalt eines zentralen Parlaments und seiner Regierung, wie das Beispiel der Schweiz zeigt und wie es auch im an sich strikt parlamentarischen System der Bundesrepublik Deutschland erkennbar ist, von den Problemen, die eine im Sinne des stärkeren Zusammenwachsens Europas wünschenswerte Stärkung des europäischen Parlaments gegenüber dem Ministerrat, dem Wahrer des föderativen Charakters der Europäischen Union, mit sich bringt, ganz zu schweigen.

Föderation und Parlamentarismus: Unter diesem Blickwinkel läßt sich das eigenartige Verfassungssystem des Kaiserreichs kurz folgendermaßen zusammenfassen:

1. Es handelte sich bei der Reichsgründung der Intention nach um die seinerzeit übliche Bildung eines Nationalstaats. Aber das Reich war kein Einheitsstaat nach westeuropäischem Muster, sondern ein aus mehreren Monarchien und drei Stadtstaaten zusammengesetzter Bundesstaat, wie es die Präambeln der Verfassung des Norddeutschen Bundes und anschliessend des Deutschen Reiches deutlich machen. Im föderativen Charakter des neuen Staates lebte etwas von der Tradition des Heiligen Römischen Reiches weiter, wie auch in anderen föderativen Gebilden Mitteleuropas, z.B. der Schweiz oder Österreich, bis zum 19. Jahrhundert auch den Niederlanden, merkwürdigerweise aber nicht in Italien.

2. Der deutsche Bundesstaat besaß, etwa im Vergleich zu den USA, starke unitarische Züge. Das äußerte sich vor allem in der umfangreichen Gesetzgebungshoheit des Reichs – ein Erbe der nach Wirtschafts- und Rechtseinheit und der Überwindung des Partikularismus verlangenden Revolution von 1848 und der Intentionen der Reichsverfassung von 1849[13]. Da-

[12] So in der Tendenz noch E. KAUFMANN, *Bismarcks Erbe in der Reichsverfassung*, (1917), wieder abgedruckt in E. KAUFMANN, *Gesammelte Schriften*, Bd. 1, Göttingen 1960, S. 143 ff.

[13] Vgl. dazu jetzt H. BOLDT, *Die Reichsverfassung vom 28. März 1849. Zur Bestimmung ihres Standorts in der deutschen Verfassungsgeschichte*, in P. BAHNERS - G. ROELLECKE (edd), *1848 – Die Erfahrung der Freiheit*, Heidelberg 1999, S. 49-69. Vgl. auch den Katalog für die Reichsgesetzgebung in Artikel 4 der Reichsverfassung.

gegen waren der Staatsapparat und die Zuständigkeit zur Ausführung auch der Reichsgesetze weitgehend in den Händen der Gliedstaaten geblieben – dies war eine Rücksichtnahme auf die Personal- und Organisationshoheit der ehemals souveränen Fürsten.

3. Das Zentrum dieses Bundesstaates stellten nicht Reichstag und Reichsregierung, nicht einmal sein Staatsoberhaupt, der Kaiser, dar, sondern ein aus dem älteren deutschen Staatenbund entnommenes Element, der Bundesrat. Als Gremium der Gliedstaaten-Regierungen bzw. deren Bevollmächtigten besaß er eine offensichtliche Ähnlichkeit mit der Frankfurter Bundesversammlung des Deutschen Bundes[14].

4. Der Bundesrat war nicht nur als gleichberechtigter Mitgesetzgeber ein Gegenspieler des Reichstags, sondern dies auch in seiner Funktion als Regierungsorgan und Schutzschild für die «Reichsleitung», wie man die *de facto* vorhandene, aber als solche nicht in Erscheinung treten sollende Reichsregierung nannte.

5. Hinzuzufügen ist als letztes, daß der deutsche Bundesstaat nicht einfach aus unterschiedlich großen, aber gleich gewichteten Gliedstaaten bestand, sondern in ihm Preußen eine «hegemoniale» Position innehatte. Die Dominanz Preußens zeigte sich nicht nur in seiner erdrückenden Größe (etwa fünf Sechstel des Staatsgebiets und der Bevölkerung, von der wirtschaftlichen Bedeutung ganz zu schweigen), sondern auf der Verfassungsebene in der Personalunion von preußischem Königtum und deutscher Kaiserwürde und – wichtiger als die Anzahl der Stimmen, die Preußen im Bundesrat besaß – in der Personalhoheit des preußischen Kaiser-Königs über Reichsregierung und Reichsbeamtenschaft[15]. Das Reich ist nun einmal, man darf das nicht übersehen, von Preußen her gegründet worden und zwar von einem Preußen, in dem der König und sein Ministerpräsident Bismarck erfolgreich einen Kampf um die Vorherrschaft im Staat mit dem Parlament, dem preußischen Abgeordnetenhaus, ausgefochten hatten[16]. Das erklärt zum einen die auf das Reich übertragene

[14] Vgl. Artikel 4 der Deutschen Bundes-Acte vom 8. Juni 1815 und Artikel 6 der Reichsverfassung.

[15] Siehe Artikel 11, 15, 18 der Reichsverfassung. Die auffällig geringe Stimmenanzahl Preußens im Bundesrat (vgl. Artikel 6: 17 Stimmen) wurde kompensiert durch die vollkommene Abhängigkeit der kleinen norddeutschen Staaten von der Führungsmacht im Reich. Zudem genügten nach Artikel 78 14 Stimmen im Bundesrat, um eine Verfassungsänderung zu verhindern.

[16] Siehe dazu E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Bd. 3, S. 269 ff.

antiparlamentarische Komponente der Verfassung, zum andern aber auch die außerordentlich fortschrittlich anmutende Zusammensetzung des Reichsparlaments. Der Reichstag wurde laut Artikel 20 nach dem allgemeinen und gleichen Wahlrecht gewählt. Aber das war nicht als eine Konzession an die Demokratie gedacht, sondern als ein Mittel, die liberale Opposition im Reich durch Beteiligung weiterer Volkskreise zu Gunsten des Konservativismus im Zaum zu halten.

II.

Die diffizile Verfassungsordnung des Reichs ist – gerade auch im Hinblick auf die Stellung von Parlament und Regierung – immer wieder als ein typischer Fall des sogenannten «deutschen Konstitutionalismus» bezeichnet worden. Aber was ist eigentlich dieser «deutsche Konstitutionalismus» gewesen? Das, was wir so nennen, wird – historisch korrekt – zumeist mit dem sogenannten «monarchischen Prinzip» in Zusammenhang gebracht. Dieses aus der *Charte* der französischen Restaurationsmonarchie übernommene, sich in den frühen süddeutschen Verfassungen findende und in Art. 57 der Wiener Schlußakte für die Staaten des Deutschen Bundes allgemein verbindlich gemachte Prinzip besagt bekanntlich, daß es – im Gegensatz zu dem, was «Konstitutionalismus» im allgemeinen bedeutet – keine Gewaltenteilung geben darf, sondern die gesamte Staatsgewalt im Monarchen als dem Souverän vereint zu bleiben hat[17]. Eine parlamentarische, respektive ständische Mitwirkung durfte sich nur auf die Ausübung bestimmter Rechte erstrecken. Auf welche, wurde dabei allerdings nicht festgelegt, und insofern ist das monarchische Prinzip eine offene Formel gewesen. Die Staatslehre im Vormärz hat sich heftig darum bemüht, eine 'Grenzlinie' für die parlamentarische Mitbestimmung zu finden, etwa so, daß die Stände zwar Gesetze mitbeschließen, aber keine Gesetzesinitiative haben sollten, oder daß sie zwar Steuern bewilligen, aber nicht über den Staatshaushalt im ganzen mitbestimmen durften[18]. Doch diese Versuche, eine Grenzlinie zu ziehen, waren nicht sehr erfolgreich, wie die weitere Verfassungsentwicklung in Deutschland in der Revolutionszeit von 1830 und 1848 zeigt[19]. So finden wir in der preußi-

[17] Näheres bei H. BOLDT, *Deutsche Staatslehre im Vormärz*, Düsseldorf 1975, S. 15 ff.

[18] *Ibidem*, S. 38 ff.

[19] Zur Entwicklung vgl. außer den in Anm. 3 genannten Verfassungsgeschichten M. BOTZENHART, *Deutscher Parlamentarismus 1848-1850*, Düsseldorf 1977.

schen Verfassung von 1848/50 keinen ausdrücklichen Hinweis auf das monarchische Prinzip mehr und stattdessen eine völlige Gleichberechtigung des Landtags mit dem Monarchen und seiner Regierung, was Gesetzgebung und Verabschiedung des Haushalts anlangt[20]. Das war ein in die Verfassung hineingeschriebenes Konkurrenzverhältnis, das denn auch prompt zu einem Konflikt zwischen König und Parlament geführt hat. Der wurde durch die Staatskunst Bismarcks, nicht aber durch eine neue Verfassungsregelung zu Gunsten der monarchischen Seite gelöst[21].

Wir haben daher schon zu diesem Zeitpunkt eigentlich zwei Spielarten von deutschem Konstitutionalismus vor uns: eine ältere, vormärzliche, und eine modernere, vor allem preußische. Die ältere ist in der Zuteilung der Rechte für das Parlament zurückhaltender; überdies wird das Parlament im allgemeinen noch ständisch rekrutiert. Die jüngere Version ist durch eine Gleichberechtigung bei der Gesetzgebung gekennzeichnet und das Wahlrecht zum Parlament ist allgemein, wenn auch noch nicht gleich, so z.B. im preußischen Dreiklassenwahlrecht. Die Version, die schließlich das Kaiserreich bot, war wiederum eine andere, eine dritte. Denn obwohl das Deutsche Reich von 1871 einen Kaiser besaß, galt für ihn nicht mehr das monarchische Prinzip. Der Kaiser war nicht der Souverän des Reichs, sondern hatte seine Befugnisse allein aufgrund der Verfassung, und das waren keineswegs alle, die ein konstitutioneller Monarch üblicherweise besaß. So besaß der Kaiser kein Gesetzgebungsrecht, sondern hatte nach Artikel 17 lediglich die vom Bundesrat und Reichstag beschlossenen Gesetze auszufertigen und zu verkünden. Konstitutionell war die neue Ordnung weniger in einem monarchischen als in einem föderativen Sinne, indem sie nämlich die gesetzgebende Gewalt nicht mehr zwischen dem Monarchen, sondern einem föderativen Organ, dem Bundesrat, und der Volksvertretung, dem Reichstag, aufteilte. Das war offenbar etwas anderes als man vordem unter deutschem Konstitutionalismus verstanden hatte. Was diese Art von föderativem Konstitutionalismus mit den älteren Konzeptionen verband, waren nicht bestimmte Verfassungsregeln, sondern letztlich nur eine politische Maxime, die lautete, daß das Parlament weder eine Regierung stürzen, noch selbst bilden dürfe. Das ist freilich nun schon die in den dreißiger Jahren formulierte Quintessenz dessen gewesen, was als konstitutionell in einem spezifisch deutschen Sinne zu gelten hatte, ohne daß die älteren Verfassungen das allerdings schon fest-

[20] Vgl. die preußische Verfassung vom 31. Januar 1856, Artikel 43 ff., 62, 99.

[21] Vgl. E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Bd. 3, S. 269 ff.

gelegt hätten[22]. Erst die Reichsverfassung hatte ausdrückliche Vorkehrungen gegen eine Parlamentarisierung des Staates getroffen, und in der Staatsrechtslehre des Kaiserreichs sind denn auch – anders als etwa im angelsächsischen Sprachgebrauch – 'konstitutionelle' und 'parlamentarische Monarchie' strikt voneinander unterschieden worden[23]. Es scheint, daß man das, was man «deutschen Konstitutionalismus» nennt, auf Antiparlamentarismus in diesem Sinne reduzieren kann. Und das wird auch von der weiteren Entwicklung des Kaiserreichs bestätigt.

III.

Das Merkwürdige an dieser weiteren Entwicklung ist eine Art Rückbildung des intendierten eigenartigen föderativen Gebildes zu einer konstitutionellen Monarchie gewesen. Seit den 80er Jahren kommt die Rede vom Kaiser als «Reichsmonarchen» auf, wird das Reich als eine Reichsmonarchie verstanden[24]. Einige Hinweise mögen das verdeutlichen: Mit der Zunahme der «Reichsämter», wie die Ministerien im Reich hießen[25], verstärkte sich bald auch die Stellung der ihnen vorstehenden Staatssekretäre, die zwar dem Reichskanzler untergeordnet blieben, aber eigenverantwortlich handeln durften[26]. Es bildete sich eine Reichsregierung heraus, die in Form sogenannter Präsidialvorlagen auch über eine Gesetzesinitiative verfügte[27]. Ihr gegenüber stand der Reichstag als Gegenspieler, ein modernes Parlament, das von den sich insbesondere seit den 60er

[22] Siehe dazu meinen Aufsatz (*Deutscher Konstitutionalismus*) sowie die *Deutsche Staatslehre im Vormärz*, S. 169 ff. (zu Bülau) und S. 196 ff. (zu Stahl). Die Gegenposition, Vorschlag der Parlamentarisierung der Staaten, bezog Robert von Mohl 1846; vgl. *ibidem*, S. 233 ff. Zum badische «Experiment» einer Parlamentarisierung in den sechziger Jahren vgl. L. GALL, *Der Liberalismus als regierende Partei. Das Großherzogtum Baden zwischen Restauration und Reichsgründung*, Wiesbaden 1968.

[23] So M. VON SEYDEL, *Constitutionelle und parlamentarische Regierung*, in «Hirth's Annalen des Deutschen Reichs», 1887, S. 237-250.

[24] Vgl. dazu E. FEHRENBACH, *Wandlungen des deutschen Kaisergedankens 1871-1918*, München - Wien 1969.

[25] Überblick über die Entwicklung bei E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Bd. 3, S. 835 ff.

[26] Siehe das Gesetz betreffend die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. März 1878, *Reichsgesetzblatt* 1878, S. 7.

[27] Siehe E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Bd. 3, S. 920.

Jahren herausbildenden Parteien beherrscht wurde[28]. Neben den Konservativen stellten in ihm die in sich gespaltenen Liberalen, das Zentrum und die Sozialdemokratie ein das Kaiserreich überdauerndes Parteiensystem dar, in dem bald, und nachdem den Abgeordneten ab 1906 auch Diäten zugewendet wurden, Berufsparlamentarier das Sagen hatten[29]. Zwar waren die Funktionen auch dieses Parlamentes beschränkt. Im Gegensatz zum preußischen Landtag besaß es z.B. nicht das Recht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Aber die Regierung blieb in dem für einen modernen Rechts- und Sozialstaat immer wichtiger werdenden Bereich der Gesetzgebung auf seine Zustimmung angewiesen. Wohl konnte der Kaiser mit Hilfe des Bundesrats einen renitenten Reichstag auflösen[30], doch nach Neuwahlen mußte die Regierung mit dem, was sie vorfand, vorlieb nehmen und versuchen, für ihre Gesetzesprojekte wie für den Jahreshaushalt eine Mehrheit zu finden. Das alles lief ganz 'parlamentarisch' ab, nur daß eben keine feste, regierungsbildende Majorität hinter der Regierung stand, sondern diese sich in der Regel genötigt sah, mit wechselnden Mehrheiten zu regieren.

Demgegenüber trat der Bundesrat völlig zurück. Obwohl weiterhin Mitgesetzgeber, war er nicht mehr in erster Linie gefragt. Das kam schon dadurch zum Ausdruck, daß die Regierungsvertreter dazu übergingen, sich mit den Spitzen der zu einer Mehrheitsbildung benötigten Reichstagsfraktionen abzusprechen, bevor sie ihre Vorhaben in den Bundesrat einbrachten. Man hat diese Entwicklung als «stille Parlamentarisierung» des Reichs kennzeichnen zu können geglaubt[31]. Das wirft die Frage auf, ob das System des Kaiserreichs ebenso wie das anderer moderner Staaten sich mit einer gewissen Zwangsläufigkeit auf ein parlamentarisches Regierungssystem hin bewegte, wie Historiker nach 1945 gern behauptet haben, oder ob sein antiparlamentarischer Konstitutionalismus dem erfolg-

[28] Vgl. G.A. RITTER (ed), *Deutsche Parteien vor 1918*, Köln 1973, sowie G.A. RITTER, *Die deutschen Parteien 1830-1914. Parteien und Gesellschaft im konstitutionellen Regierungssystem*, Göttingen 1985; T. NIPPERDEY, *Die Organisation der deutschen Parteien vor 1918*, Düsseldorf 1961.

[29] Vgl. dazu die berühmte Studie von M. WEBER, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland* (1917), in W. MOMMSEN (ed), *Max Weber. Zur Politik im Weltkrieg*, Tübingen 1988, S. 202-302.

[30] Vgl. Artikel 24 der Reichsverfassung. Dort heißt es, noch der ursprünglichen Intention von der Regierungsfunktion des Bundesrats folgend, daß der Bundesrat die Auflösung des Reichstags unter Zustimmung des Kaisers zu beschließen hat!

[31] So M. RAUH, *Die Parlamentarisierung des Deutschen Reiches*, Düsseldorf 1977.

reich widerstand, wie man früher gemeint hat[32]. Daß das Parlament im Kaiserreich an Bedeutung gewann, ist nicht zu bezweifeln. Daß sich z.B. anläßlich der Daily Telegraph-Affäre 1908 Forderungen nach der Einführung eines parlamentarischen Regierungssystems auch in Deutschland erhoben und daß es 1913 anläßlich der Zabern-Affäre zu einem Mißbilligungsvotum des Reichstags gegen den Reichskanzler kam, ist ebenfalls nicht zu bestreiten. Aber was besagt das? Deutete das auf einen unweigerlichen Übergang zum parlamentarischen System hin, oder zeigte es im Gegenteil die Stärke des monarchisch-konstitutionellen, das diese Krisen überwand? Wenn wir uns in die damalige Zeit versetzen, müssen wir konstatieren, daß das parlamentarische Regierungssystem, etwa mit Ausnahme Englands, keine gute Presse hatte. Vielmehr glaubte man auch in Deutschland zu Beginn unseres Jahrhunderts vielfach, und dies gerade im Hinblick auf Frankreich und Italien und unter Hinweis auf französische und italienische Autoren, daß seine Blütezeit vorüber sei[33]. Umsomehr war man von der Überlegenheit des eigenen Systems überzeugt. Schien es nicht sehr viel besser zu sein, von Fachleuten, Beamten, regiert zu werden als von Parteimännern? Bedeutete das nicht, daß Entscheidungen auf diese Weise sachgerechter ausfielen und das System einheitlicher und damit schlagkräftiger war als die in sich zerrissenen Parteiregierungssysteme?[34] Und schließlich: Die Parteien selbst fühlten sich in diesem System augenscheinlich wohl, hatten sie doch hier durchaus die Möglichkeit, ihre Interessen durchzusetzen, wenn und soweit die Regierung auf ihre Stimmen im Reichstag angewiesen war. Und war eine solche Form von Interessendurchsetzung nicht angenehmer als die Übernahme von Regierungsverantwortung? Wobei man befürchten mußte, in die Opposition versetzt zu werden und auf diese Weise weniger Einfluß auf die Regierungsgeschäfte zu haben als im herrschenden System, das die Regierung zu Konzessionen zwang, um Mehrheiten für ihre Gesetze zu gewinnen. Wo also

[32] Überblick dazu bei H. BOLDT, *Von der konstitutionellen Monarchie zur parlamentarischen Demokratie*, in «Der Staat», 1993, Beiheft 10: *Wendemarken in der deutschen Verfassungsgeschichte*, S. 151-172.

[33] Nachweise bei C. SCHÖNBERGER, *Das Parlament im Anstaltsstaat. Zur Theorie parlamentarischer Repräsentation in der Staatsrechtslehre des Kaiserreichs (1871-1918)*, Frankfurt a.M. 1997, besonders S. 282 ff.

[34] Vgl. dazu etwa die Ausführungen von H. DELBRÜCK, *Regierung und Volkswille*, Berlin 1914 und allgemein G.A. RITTER, *Entwicklungsprobleme des deutschen Parlamentarismus*, in G.A. RITTER (ed), *Gesellschaft, Parlament und Regierung. Zur Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland*, Düsseldorf 1974, S. 11 ff.

waren im Kaiserreich die Kräfte, die seine Parlamentarisierung anstrebten und hätten durchsetzen können?[35]

Daß es am Ende doch zu einer Übernahme der parlamentarischen Regierungsverantwortung im Kaiserreich kam, ist offenbar nicht die Folge eines unablässigen Drängens der Parteien gewesen, sondern wurde aus der Extremsituation des Krieges heraus geboren. In ihr hatte sich das deutsche System überraschender Weise als schwach erwiesen, als weitaus schwächer denn die parlamentarischen Regierungssysteme seiner Gegner. Das hing damit zusammen, daß im Reich weder für ein vernünftiges Zusammenspiel der militärischen Kommandos gesorgt war, noch gar für eine Abstimmung zwischen den militärischen und zivilen Gewalten. Die verschiedenen Befehlsstränge, auch des Ausnahme- oder Belagerungszustandes, liefen im Krieg beim Kaiser zusammen, der mit der ihm plötzlich zukommenden Aufgabe, das Gesamtsystem vernünftig zu dirigieren, völlig überfordert war[36]. So kam es, gefördert durch die sich zuspitzende Kriegslage, zu einem Zusammenbruch der alten Führungsmächte, am Ende auch des Militärs. Die Regierungsmacht wurde von den Parteien weniger erkämpft, als daß sie ihnen in den Schoß fiel, auch wenn sich im Laufe des Krieges bereits Vorformen der späteren, die Weimarer Republik begründenden Koalitionen bildeten[37]. Die Parteien waren am Ende die einzig Handlungsfähigen – anders als in den Normalzeiten des Friedens. Und es ist daher nicht gewiß, ob der Reichskonstitutionalismus im Normalfall unbedingt hätte scheitern müssen oder, allgemein gesprochen: ob konstitutionelle Monarchien tatsächlich nur Übergangsformen vom monarchischen Absolutismus zum Parlamentarismus darstellten, wie man oft behauptet hat[38]. Zu erwägen wären in dem Zusammenhang die zunehmende Bedeutung der seit dem Ende des 19. Jahrhunderts auftauchenden Interessenverbände und die Möglichkeiten einer Regierung, mit ihnen zu

[35] Zur Haltung der Parteien vgl. D. GROSSER, *Vom monarchischen Konstitutionalismus zur parlamentarischen Demokratie. Die Verfassungspolitik der deutschen Parteien im letzten Jahrzehnt des Kaiserreiches*, Den Haag 1970.

[36] Siehe meine knappe Skizze: *Deutscher Konstitutionalismus und Kaiserreich*, in J. KUNISCH (ed), *Bismarck und seine Zeit*, Berlin 1991, S. 83-101, besonders S. 96 ff.

[37] U. BERMBACH, *Vorformen parlamentarischer Kabinettsbildung in Deutschland. Der interfraktionelle Ausschuß 1917/18 und die Parlamentarisierung der Reichsregierung*, Köln - Opladen 1967.

[38] Vgl. die Kontroverse zwischen Ernst-Wolfgang Böckenförde und Ernst Rudolf Huber in dieser Frage, kommentiert von mir in *Von der konstitutionellen Monarchie zur parlamentarischen Demokratie*, S. 166 mit weiteren Nachweisen S. 153, Anm. 9.

kooperieren und gleichzeitig damit einen stärkeren 'plebiszitären' Rückhalt zu finden. Hier tauchen im Wandel der Gesellschaft neue Perspektiven des Regierens im modernen Interventions- und Sozialstaat auf, die eine Parlamentarisierung im klassisch liberalen Stil nicht mehr als zwingendes Ergebnis der Entwicklung erscheinen lassen[39]. Wie weit es sich dabei um echte, tragfähige Alternativen handelte, bleibe hier dahin gestellt. Es ist in dem Zusammenhang jedoch nicht uninteressant, daß man nach dem Krieg in Deutschland das überkommene dualistische System, nunmehr auf neue, die Parlamentarisierung nicht vermeidende, wohl aber relativierende Weise, nämlich mit einem vom Volk gewählten Reichspräsidenten als Gegenspieler des Reichstags, wiederherzustellen versucht hat – ein weiser Entschluß oder ein vornherein zum Scheitern verurteiltes Unterfangen?[40] Das ist nicht nur eine Frage an die deutsche Entwicklung, denn diese Art von «Konstitutionalismus» findet sich bekanntlich auch im Frankreich der 5. Republik wieder.

[39] Vgl. H.-J. PUHLE, *Parlament, Parteien und Interessenverbände 1890-1914*, in M. STÜRMER (ed), *Das kaiserliche Deutschland*, S. 340-377.

[40] Vgl. allgemein zur Diskussion K.D. BRACHER - M. FUNK - H.A. JACOBSEN (edd), *Die Weimarer Republik 1918-1933*, Bonn 1988², sowie E. KOLB - W. MÜHLHAUSEN (edd), *Demokratie in der Krise. Parteien im Verfassungssystem der Weimarer Republik*, München 1997.



Le leggi elettorali e la loro incidenza sulla Camera dei deputati

Un'analisi della ricaduta delle riforme del 1882, 1912 e 1919

di *Maria Serena Piretti*

I. *Chi vuole le riforme*

Nel controbattere alle critiche rivolte dal Senato al disegno di legge, che introduce l'allargamento del suffragio, approvato dalla Camera, Agostino Depretis afferma:

«Io credo che sia arte di buon governo di fare le riforme a tempo: come in pace si prepara la guerra, nei tempi quieti bisogna studiare, meditare e preparare le riforme; e queste riforme bisogna prepararle in modo che possano durare per un certo tempo, e così lasciare il paese lungamente in quiete, affinché esso possa esprimere la bontà e l'utilità delle leggi, e ne venga autorità alle istituzioni, forza al Governo»[1].

In realtà le riforme elettorali sono sempre un terreno di scontro tra le diverse parti politiche che compongono la Camera o, più semplicemente, potremmo dire, per trovare una definizione che vada al di là del tempo, tra Governo e opposizione.

Proviamo a richiamare qui, brevemente, qualche intervento che mostri in modo inequivocabile questa lotta che si apre ogni qual volta sia messo in discussione il criterio di formazione della Camera, cui la Costituzione materiale dello Stato ha riconosciuto, ancora nell'Ottocento, il potere massimo, vale a dire quello di indirizzo politico, ma al tempo stesso anche quello di controllo dell'esecutivo; in altre parole il criterio di formazione di quell'organo che detto indirizzo deve tradurre in pratica.

Lucido è il commento con cui l'opposizione, nel lontano 1882, davanti alla proposta ministeriale di introdurre lo scrutinio di lista, sostiene:

«Voi riducete collo scrutinio di lista i campi di battaglia a 135 ... e ditemi che cosa non potrà essere il più delle volte di irresistibile l'azione del Governo, che ha già gli attendamenti

[1] *Atti Parlamentari del Senato* (d'ora in poi *APS*), Leg. XIV, Sez. *Discussioni*, tornata del 15 dicembre 1881, p. 2080.

piantati, e i quadri dell'esercito bell'e ordinati colle prefetture, questure, sotto-prefetture, intendenze e tutti gli altri arnesi di guerra. Ditemi: a che si ridurrà la libertà dell'elettore, l'efficacia del suo voto, la volontà del paese?»[2].

Ugualmente chiara la polemica emerge da un articolo pubblicato su «Critica Sociale» all'indomani dell'approvazione della legge che introduce il suffragio quasi universale maschile, voluto dal governo Giolitti:

«Il dirigismo di quest'operazione governativa porta nell'immediato una ridda di polemiche: primi tra tutti i socialisti denunciano il trabocchetto di questa legge 'elargita' che, sfruttando i risvolti burocratici della normativa, produrrà in molti casi la cancellazione degli elettori 'meno accorti' dalle liste, e che, ironia della sorte, lo farà proprio in nome della istituzione di una sorta di 'leva elettorale' che non ha però effetti retroattivi»[3].

Anche la «Nuova Antologia» d'altronde manifesta non poca perplessità sul medesimo provvedimento legislativo:

«Ci limitiamo a costatare che opinione prevalente – quasi unanime – è che la nuova riforma porterà gravi perdite al partito costituzionale liberale a beneficio dei partiti estremi. Si crede anzi che – fatte alcune eccezioni – i guadagni andranno a vantaggio dei partiti estremi avanzati nei centri urbani ed a beneficio dei partiti conservatori e reazionari nell'Italia rurale. Giova quindi ricordare alcune cifre. In Italia non esistono che undici città con più di 100.000 abitanti ciascuna; complessivamente esse non eleggono che 49 deputati. Secondo l'ultimo censimento, la popolazione dei centri urbani, da 50.000 abitanti in su, era di 4.700.000 anime; ma soli 3.800.000 abitanti erano agglomerati nei centri principali: circa 900.000 vivevano invece nelle borgate od in campagna. Praticamente si avrebbero in Italia circa 80 collegi prevalentemente urbani e 428 collegi in molta parte rurali. Se le previsioni sopra indicate si avverassero, le forze conservatrici o reazionarie prenderebbero un enorme sopravvento nell'Italia politica»[4].

Se le analisi circa i costi e benefici, che le nuove normative portano, sono intense quando si tratta di allargamento dell'elettorato attivo, il dibattito si fa ancor più vivo quando si mette in discussione la trasformazione delle regole del gioco.

Allorché il dibattito sull'introduzione del sistema proporzionale investe la Camera, il pericolo che si profila è l'intera trasformazione del sistema organizzativo che ruoterà non più attorno alla figura dei singoli deputati, ma dei partiti. Da qui lo scontro aperto tra chi vorrebbe mantenere al governo la capacità di modellarsi continuamente su maggioranze diverse

[2] *Atti Parlamentari della Camera* (d'ora in poi *APC*), Leg. XIV, Sez. *Discussioni*, tornata del 1° febbraio 1882, p. 8692.

[3] *La nuova legge elettorale. Come si applica una riforma non conquistata*, in «Critica Sociale», XXII, 1912, pp. 242-243.

[4] *Suffragio universale e analfabetismo*, in «Nuova Antologia», XVIL, 1911, 237, p. 338.

e chi invece vede nei programmi dei partiti e nel confronto dei programmi il significato profondo della nuova riforma. A sostenere la prima tesi vediamo il liberale Emilio Storoni che afferma:

«Abbiamo poi un gruppo di costituzionali di diversissime variazioni e gradazioni che determinano poi la maggioranza, appunto perché, non essendo così ferreamente legati come lo sono i popolari e come lo sono i socialisti al loro partito hanno la possibilità di muoversi secondo le mutevoli esigenze della politica, e quindi di adottare, respingere o modificare un programma politico, sostenere o rovesciare un Gabinetto, senza andare a chiedere il permesso o il *placet* ai padri spirituali delle loro elezioni, o alle eminenze grigie del loro partito»[5].

A sostegno della seconda invece spicca l'intervento di Filippo Turati:

«ma perché obbediamo tutti ... alla tentazione di conciliare l'inconciliabile ... ad ogni articolo gli oppositori tentano di rificcare il sistema uninominale nel simulacro della proporzionale. Ecco perché procediamo così a schimbescio, e ad ogni passo, anziché migliorare, andiamo peggiorando il primitivo disegno. Ebbene, permettete a qualcuno di rimanere fedele ai suoi principii e a se stesso.

...

Signori, è venuta l'ora di decidersi. Proporzionale significa partiti e programmi. Scheda di Stato e non talloncino o busta Bertolini, preferenza segnata con cognome o col numero: tutti questi sono accidenti di minor importanza. Il dilemma è proporzionale o non proporzionale, partito o non partito, programma o non programma»[6].

Le riforme elettorali successive a quella del 1919 intervengono tutte sulle *technicalities* delle diverse leggi e, com'è ovvio, lo scontro si fa sempre più acceso.

Nel 1923 l'attacco dei socialisti al progetto di legge Acerbo, mette in evidenza la consapevolezza della fase cruciale di passaggio che la riforma elettorale rappresenta:

«[La riforma] sopprimerebbe la conquista irrevocabile del suffragio universale, anche soltanto maschile; e condurrebbe – oltre che alla legislazione del colpo di Stato – a istituire, sotto apparenze legali, il colpo di Stato in permanenza, facendo succedere, alla violenza palese ed accidentale di un partito e di Governo, la violenza mascherata ed ininterrotta infinitamente più esiziale, con l'evidente ed immancabile effetto di annullare in pieno la Costituzione, giurata anche dal Re e di sostituire al regime rappresentativo – esigenza insopprimibile delle società moderne – il dominio insindacabile di un potere esclusivamente personale e angustamente oligarchico, al Parlamento l'ironia del Parlamento, al cittadino il servo e alla dignità della Nazione il dispotismo della setta»[7].

[5] *APC*, Leg. XXIV, Sez. *Discussioni*, pp. 19680-19681.

[6] *APC*, Leg. XXIV, Sez. *Discussioni*, pp. 20502, 20508.

[7] Archivio Storico della Camera dei Deputati (d'ora in poi ASCD), *Disegni e Proposte di legge e Incarti di Commissione*, Catena 1083.

Gli stessi accenti li ritroviamo poi, a distanza di cinquant'anni, nelle parole di Togliatti contro la legge maggioritaria proposta da De Gasperi, quella a cui era stato attribuito l'improprio epiteto di «legge truffa»:

«Quando il diritto elettorale venga radicalmente modificato, è la costituzione che viene posta in discussione e toccata. Quando poi si giunge a dimostrare che un determinato ordinamento elettorale che si propone è contrario a determinate norme fissate nella costituzione, è la costituzione stessa che viene violata e distrutta»[8].

Non solo in Italia, tuttavia, il dibattito su temi che investono i sistemi elettorali porta a considerazioni circa l'opportunità politica delle riforme, nonché a più precise analisi su rendite o perdite di posizione che dette riforme possono indurre.

In Francia, per esempio, durante uno dei tanti dibattiti miranti ad introdurre sistemi proporzionali o pseudotali si cerca di chiarire un principio non irrilevante: la relatività dei sistemi di traduzione dei voti in seggi e quindi indirettamente anche la loro manipolabilità ed adattabilità a situazioni politiche diverse:

«Dans un domaine comme celui-ci, ce ne peut être l'absolu qui gouverne ... La meilleure loi électorale doit être celle qui tiendra le mieux compte du tempérament politique du pays et des conditions parlamentaires du moment. Il n'est pas indifferent d'avoir un système électoral bon en soi et rationnel: il est plus important qu'il s'adapte bien aux besoins et aux moeurs du peuple auquel on se propose de l'appliquer»[9].

In Gran Bretagna, invece, dove al contrario di quanto si potrebbe pensare, vista la stabilità del sistema elettorale di questo paese, molteplici furono i dibattiti per la trasformazione del sistema elettorale, va sottolineata, nella fase di maggior consenso registrato dalla ipotetica introduzione del sistema proporzionale, una costante ostilità dimostrata dalla sinistra verso il progetto di riforma in considerazione del potenziale danno in termini di seggi che l'introduzione del nuovo sistema avrebbe potuto causare alla loro parte politica, esattamente come molti sostenitori, invece, vi vedevano un argine di fronte all'incombente avvento della democrazia:

«The fact that some advocates of proportional system were motivated by their fears of democracy alienated supporters on the left of the political spectrum. This was evident not only at the start of the movement in the 1860s and 1870s, but also in the important 1917-18 debates and even in the 1930s.

[8] *APC*, Leg. I, Sez. *Discussioni*, tornata del 7 dicembre 1952, p. 43326.

[9] L'affermazione di Jules Jeanneney è presa da R. HUARD, *Le suffrage universel en France 1848-1946*, Paris 1991, p. 179.

The Left was also alienated by pleas for proportional representation as a safeguard against socialism, for some reformers feared that the existing system might give the Labour party an unwarranted majority in parliament»[10].

Da questa carrellata di interventi si evince come il problema delle riforme elettorali sia non da inscrivere nei grandi dibattiti sui sommi princìpi che reggono i sistemi politici, bensì, in termini più prosaici, in quelli di ingegneria costituzionale che mettono di fronte maggioranze ed opposizioni in lotta per la conquista o il mantenimento del potere; il cambiamento delle regole del gioco è una delle armi che possono essere messe in campo nel corso della contesa.

II. *Come muta la percezione dell'evento elettorale all'indomani delle riforme*

Nell'Italia liberale il rapporto Stato-società si sviluppa lungo due direttrici: cittadinanza politica ristretta, determinata o da particolari livelli di censo o dall'alfabetizzazione e sistema di scrutinio maggioritario giocato su collegi uninominali, fatta salva la breve parentesi 1882-1891 che vide l'introduzione dei collegi plurinominali, nel tentativo irrealizzabile di sollevare il dibattito politico nazionale dalle beghe del governo locale. Solo la Prima guerra mondiale, con il suo carattere di guerra totale, avrà la forza di rompere questo schema facendo passare la logica del suffragio universale maschile senza più condizioni e quella del sistema proporzionale per l'assegnazione dei seggi.

Accanto a quest'impianto che comunque, fino al 1918, regola i rapporti istituzionali e che disegna la limitata possibilità del cittadino di intervenire, ancorché indirettamente, sull'indirizzo politico dello Stato, va considerata la radicata tendenza all'autoriproduzione ed all'autoconservazione di una classe politica fortemente costruita su reticoli tipicamente notabilari, che fondano l'impianto politico dello Stato, prima ancora di quello strettamente istituzionale.

Ciò che vorremmo cercare di considerare in questa sede è innanzitutto il clima elettorale in cui si svolgono le tre competizioni immediatamente successive all'approvazione delle leggi di riforma: quelle del 1882, 1913 e 1919.

Prendiamo le mosse dal 1882. In questa data si registra, com'è comprensibile, un forte fermento nei cosiddetti comitati elettorali. Infatti la legge,

[10] J. HART, *Proportional Representation. Critics of the British Electoral System 1820-1945*, Oxford 1992, p. 268.

che introduce lo scrutinio di lista, stabilisce che vi sia una nuova combinazione dei collegi, in linea con un loro allargamento, in certi casi consistente, in altri esiguo. La geografia politica dell'Italia registra così un sostanziale cambiamento, determinato dalla compattazione degli ex-collegi uninominali: in pochi casi (3) vengono uniti due collegi; in molti casi (61) ne vengono uniti tre; in altri (rispettivamente 36 e 35) ne vengono uniti 4 e 5.

Essendo i collegi diventati plurinominali, i comitati elettorali sono chiamati per la prima volta a comporre delle liste di candidati all'interno delle quali gli elettori dovrebbero scegliere i rappresentanti. La compilazione delle liste ha, tuttavia, una semplice funzione di indicatore, perché in realtà l'elettore è assolutamente libero di votare pescando i nomi da liste ipoteticamente anche contrapposte. A prima vista sembra evidente, in questa formulazione del sistema, la forte funzione di traino che i grandi notabili dovrebbero esercitare all'interno dei collegi, garantendo, laddove la fedeltà politica dell'elettorato fosse rigida, la riuscita anche ai cosiddetti gregari, i quali dunque dovrebbero la loro vittoria solo all'essere in lista con il nome 'sicuro'.

Se tuttavia andiamo ad analizzare come lavorano i comitati elettorali intravediamo, chiaramente indicati in questa formulazione delle liste, il profondo clima di 'trasformazione dei partiti' che è in atto nel sistema politico italiano e che, d'altronde, il raggiunto accordo sulla legge elettorale aveva indirettamente sanzionato.

A fianco infatti delle liste delle Associazioni Costituzionali, la forma organizzativa prescelta dalla vecchia Destra, a partire dalla metà degli anni Settanta, dopo la perdita del Ministero e di una forte base di consenso, troviamo le liste della Sinistra, presentate sotto l'insegna del Progresso, quelle dell'Estrema, che rivendica una propria e definita identità politica, ma troviamo anche liste 'miste', liste delle Unioni monarchico-liberali che, come ricorda il «Corriere della Sera» dell'ottobre del 1882, sono liste in cui o «le Associazioni Costituzionali si sono messe d'accordo con le progressiste per compilare una lista unica, o i candidati si sono accordati fra loro nell'interesse della comune riuscita, oppure tutti gli elementi liberali e monarchici si sono fusi in una sola Associazione»[11], e per concludere il caso esemplare di Napoli, dove viene presentata una lista che, per non lasciare gli elettori nel dubbio, si definisce 'lista trasformista'.

[11] *I candidati alle elezioni politiche*, in «Corriere della Sera», 28-29 ottobre 1882.

Il dato più significativo è, tuttavia, quello delle candidature multiple: candidati che corrono nello stesso collegio in liste diverse, autoproponendosi, laddove il gruppo non sia arrivato a definire accordi, come i veri 'uomini-ponte', quelli che dovrebbero traghettare tutte le forze capaci di interagire verso il centro, abbattendo nei fatti gli steccati dei partiti in nome di un supremo bene nazionale.

In realtà va detto che l'idea di abbandonare le proprie identità politiche, sacrificandole alla costruzione del grande partito ministeriale trova anche oppositori: a un Di Rudinì che plaude alla scomparsa dei partiti contrapposti, in nome della nascita di una forza politica unitaria, risponde pronto un Crispi richiamando l'impossibilità di abbandonare la propria casa per entrare in una non ben definita casa comune[12].

Al di là di queste differenze, la cui analisi ci porterebbe lontano, importante è verificare quale sia l'impatto che la presentazione delle liste ha sul corpo elettorale.

Nel 68% dei casi, gli elettori si esprimono scegliendo i deputati fuori dagli indicatori predisposti dai comitati elettorali, mentre solo nel 32% questi svolgono una funzione egemone, monopolizzando la scelta del corpo elettorale. Questo mette in evidenza che i reticoli notabilari hanno ancora un peso politico forte, ma anche che la presentazione di una classe politica trasformista ha indotto nel paese un analogo comportamento.

Un dato importante e per certi aspetti inatteso è la scarsa efficacia dell'effetto 'cordata' nella competizione. Prendiamo il caso di Marco Minghetti. Minghetti corre nel collegio di Verona II, che ha come capoluogo di collegio Legnago, che è a tutti gli effetti il 'feudo elettorale d'adozione' dello statista bolognese; si presenta all'interno di una lista che porta la firma dell'Associazione Costituzionale. Contro questa lista se ne presenta una 'Progressista'. Minghetti risulterà eletto come secondo, ma al suo fianco nella deputazione troverà due candidati della lista contrapposta.

Questa constatazione introduce immediatamente un altro problema: quello della *regularity*, ossia della capacità dei comitati elettorali di controllare il loro elettorato e di condurlo verso le scelte che il comitato stesso propone.

[12] Per una completa ricostruzione delle vicende relative alle elezioni del 1882 mi permetto di rimandare al mio *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 ad oggi*, Roma - Bari 1996^2, pp. 113 ss.

Se noi ricostruiamo quante liste vengono votate per intero nei diversi collegi, indipendentemente dal numero di candidati da eleggere, vediamo che, su 135 collegi, in soli 42 casi vengono votate deputazioni riconducibili alla stessa lista e, su questi 42 casi, il comitato che ottiene il risultato sperato più alto è quello progressista[13].

Non manca neppure in questo panorama il 'caucus' italiano[14]: un comitato moderato-progressista, quello di Pavia, che presenta una lista comune e che riesce a far eleggere tutti e 5 i deputati assegnati al collegio, aggirando, per calcolo o per fortuna, la clausola del 'voto limitato' che avrebbe voluto un seggio assegnato alla lista di minoranza, nel nostro caso a quella Radicale.

Possiamo dunque dire che, dal punto di vista della lotta politica la competizione elettorale avviata dalla riforma del 1882 crea, da un lato, i presupposti per la formazione nel paese di alleanze che saranno premonitrici di una più larga intesa all'interno dell'assemblea legislativa; dall'altro va sottolineato che lo stesso impianto della riforma del 1882, un maggioritario plurinominale, induce alla formazione di accordi di programma e di persone prima che si arrivi all'interno dell'aula parlamentare: infatti, se il clima trasformista non decollasse, il maggioritario plurinominale rappresenterebbe una non indifferente rendita di posizione per il partito di governo, garantendogli comunque una consolidata maggioranza all'interno della Camera.

Consideriamo ora la campagna elettorale del 1913. L'elezione si svolge in ottemperanza allo scioglimento della Camera, successivo all'approvazione della legge elettorale del 1912 che introduce il suffragio quasi universale maschile[15].

La legge, promossa da Giolitti, non interviene sul sistema di traduzione dei voti in seggi e quindi il sistema elettorale in vigore è ancora quello maggioritario uninominale a doppio turno, reintrodotto nel 1892.

L'impatto che il forte allargamento dell'elettorato ha sulla competizione elettorale è altissimo, come alte sono le incognite che il voto presenta.

[13] In 18 casi la lista eletta è quella Progressista, in 12 quella Costituzionale, in 6 sono liste già concordate, in 4 sono liste Radicali e in 2 casi solo sono liste appartenenti alle neonate Unioni monarchico-liberali.

[14] Che richiama il più famoso 'caucus di Birmingham'.

[15] Come è noto, ne restano esclusi solo gli analfabeti fino al compimento del trentesimo anno.

Un dato va anche considerato: per la prima volta, in modo massiccio e dichiarato, i cattolici entrano nella competizione elettorale[16] e l'incognita della loro forza politica apre non pochi interrogativi.

Il fine dei cattolici è fare quadrato contro le forze dell'Estrema: socialisti e soprattutto radicali, il più forte gruppo anticlericale che stava penetrando nelle maglie dell'area di governo, e che avrebbe potuto far spostare l'ago della bilancia politica in chiave poco favorevole ai rapporti con la Chiesa[17].

La crociata che si apre è dunque all'insegna della reazione: da un lato disponibilità al voto dietro rassicurazione sui punti chiave che la Chiesa ritiene non possano essere messi in discussione da uno Stato, nella cui gestione i cattolici entrano in compartecipazione con i liberali; dall'altro preferenza per i candidati del partito d'ordine (forti sono in questo periodo i contatti tra liberalnazionalisti e cattolici); dall'altro ferma determinazione a non dar vita, nel panorama politico italiano, ad un partito cattolico, sul modello del *Zentrum* tedesco, che avrebbe implicitamente dichiarata superata la questione romana, con la presenza, all'interno del Parlamento, di un proprio partito, pronto per di più a entrare nella compagine governativa.

C'è qui tutto il problema di quello che è noto come «patto Gentiloni» e che, forse non del tutto correttamente, la storiografia ha da sempre attribuito all'interessamento dell'allora Presidente del Consiglio, Giolitti.

Un altro aspetto che va considerato è il clima di profonda violenza in cui si svolge tutta la campagna elettorale del 1913. Solo scorrendo i titoli dei giornali emerge un quadro che rasenta quello di una guerriglia latente: omicidio per dissidi elettorali a Lecco; colpi di pistola a Casoria; conflitti e violenze nei collegi di Terra di Bari; tumulti e feriti a Firenze e Montevarchi; violenza in Puglia; feriti in Basilicata; pressioni ed intimidazioni a Capua; colpi di rivoltella in Sicilia; colluttazione a Mottola; omicidio elettorale a Sarno; provocazioni a Regalbuto; giornalista preso a sassate ad Ascoli Piceno; e la lista potrebbe continuare. Se si pensa che

[16] Gli accordi clerico-moderati del 1904 e del 1909 avevano infatti riguardato solo pochi collegi.

[17] Sulle finalità dei cattolici nelle elezioni del 1913 si rimanda a M.S. PIRETTI, *Una vittoria di Pirro: la strategia politica di Gentiloni ed il fallimento dell'intransigentismo cattolico*, in «Ricerche di Storia Politica», IX, 1994, pp. 5-40; della stessa autrice, *Il Tevere più stretto*, in «Contemporanea. Rivista di storia dell'800 e del '900», II, 1999, pp. 65-78.

la legge del 1912 aveva preso avvio nel 1909, all'inizio della legislatura, con la finalità di modificare il procedimento elettorale al fine di chiudere per sempre con violenza, corruzione e frode e garantire dunque trasparenza nelle elezioni, si può dichiarare il fallimento completo.

Il 1919 presenta invece un quadro indubbiamente più complesso.

Il tema centrale della campagna elettorale resta quello degli anni del conflitto: interventismo/non interventismo e mantiene vivi tutti i dissidi che la chiusura della guerra non è stata capace di assopire. Al tempo stesso, come abbiamo già ricordato, le elezioni del 1919 sono le prime che si svolgono davvero con il suffragio universale maschile[18] e che introducono come sistema di assegnazione dei seggi quello proporzionale.

Siamo dunque di fronte ad una competizione elettorale che ha aspetti assolutamente nuovi: al voto dato ai candidati si sostituisce, in prima istanza, quello dato alle liste di partito[19]. Questo impone a tutte quelle forze che non hanno mai avuto una propria organizzazione strutturata di 'inventarsi' il partito[20]: tutta la magmatica area liberale è obbligata a costruire a tavolino forme-partito che sono pure espressioni parlamentari. In questo panorama spicca invece l'organizzazione di chi ha una struttura alle spalle e di chi, pur acquisendo una propria forma-partito all'indomani del conflitto, è il caso del Partito Popolare di Sturzo, in realtà si può avvalere di una serie di strutture che l'organizzazione del mondo cattolico può mettere a sua disposizione.

La meteora del partito popolare va, in questa fase di campagna elettorale che stiamo considerando, presa in esame più attentamente. La nascita del partito cattolico, infatti, spiazza per certi aspetti i liberali che avevano fin dall'inizio del secolo considerato i cattolici come lo sgabello necessario per il consolidamento della loro forza all'interno della Camera.

Non è un caso che se consideriamo gli abbandoni volontari, e cioè quei deputati che lasciano la carriera parlamentare alla chiusura della XXIV

[18] È del 1918 la legge, promossa dal governo Orlando, che estendeva l'elettorato anche agli analfabeti a partire dai 21 anni e non più dai 30; inoltre la stessa legge abbassava questo limite d'età fino ai 18 anni per coloro che avessero partecipato ad azioni di guerra.

[19] Il voto ai candidati, infatti, è solo indicazione di preferenza.

[20] Emblematico sarà, sotto questo punto di vista, la trasversalità tra le liste di provenienza e i gruppi parlamentari che si costituiranno a Montecitorio dopo l'approvazione del nuovo regolamento della Camera nel 1920.

legislatura, vediamo che l'abbandono nelle fila liberali è molto alto. Certamente questo dato non desta sorpresa, dal momento che, come abbiamo rilevato, più complessa è la situazione di quelle forze politiche che non hanno una struttura di partito che svolga azione di supporto e di traino, ma un dato inconfutabile è che molti tra i deputati liberali che non si ricandidano fanno parte di quella schiera di 'gentilonizzati' che nel 1913 avevano usufruito dell'appoggio dei cattolici per entrare in Parlamento ed ora si vedono sfumare le maglie di quel consenso che era garanzia per la loro rielezione.

Al Nord non si ripresentano 54 deputati, 40 dei quali erano stati appoggiati dai cattolici nel 1913; al Centro la situazione si ripresenta per 30 su 43; al Sud, isole comprese, per 22 su 47. Se dunque gli abbandoni vanno ridotti da 144 a 115 per l'onore del laticlavio offerto a 29 deputati[21], possiamo dire che il 69% degli abbandoni è rappresentato dai deputati gentilonizzati, ai quali la formazione del partito cattolico ha tolto la riserva di voti da cui poter attingere in caso di bisogno.

Problema del consenso dunque, ma anche problema di convogliare, all'interno di ipotetici 'cartelli', notabili che da sempre hanno fatto i battitori liberi. E qui si evidenzia un'altra caratteristica cruciale del 1919: la legge elettorale vuole essere prima di tutto una legge di transizione, molti sono gli elementi che lasciano trasparire questa caratteristica, ma certamente l'ammissibilità di liste singole, in una normativa che vuole spostare la competizione elettorale sui partiti, è la più anomala. La possibilità lasciata, viene immediatamente sfruttata da chi non riesce o non vuole trovare alleanze di comodo: in 24 casi la lista di partito presentata si compone di un solo candidato.

La composizione della lista diventa dunque e comunque il passaggio in un certo senso discriminante della competizione elettorale. Albertini, sulle colonne del «Corriere della Sera» parla di disorientamento di tutte le forze politiche al di fuori di cattolici e socialisti[22].

I socialisti sono, non a caso, l'unico partito che non accetta mediazioni e che presenta, quasi ovunque, liste complete[23]. Gli altri partiti si muovono

[21] Dei quali 17, nel 1913 avevano usufruito dell'appoggio cattolico.

[22] Cfr. *Come si preparano i comizi. Il lavoro per la formazione delle liste*, in «Corriere della Sera», 4 ottobre 1919.

[23] Fanno eccezione le liste presentate nei collegi di Caltanissetta e di Catanzaro.

più spesso, se non sempre, verso la lista incompleta, che permette all'elettore non solo di esprimere il voto di lista, ma anche di completare l'indicazione dei nomi dei candidati, attraverso aggiunte che mantengono viva, anche se sottotono, l'idea che il voto dato alle singole persone in realtà, anche se poco, può ancora contare.

Il panorama che si profila all'orizzonte è complesso ed il funambolismo dei liberali si manifesta in tutta la sua spettacolarità.

Significativo il commento dell'«Avvenire d'Italia» di fronte alla constatazione della eterogeneità delle liste di partito:

«La riforma elettorale doveva imprimere un po' di sincerità alla nostra vita politica, costringere i partiti all'organizzazione, precisarne la personalità e i propositi, togliere le lotte elettorali dalle compromissioni degli individui e delle clientele. La rappresentanza proporzionale assicura a tutte le forze una rappresentanza adeguata. Le alleanze diventano inutili perché anche le minoranze meno importanti sono tutelate contro la sopraffazione numerica di qualsiasi maggioranza. Ed ecco invece i partiti costituzionali, che più dovrebbero avere a cuore questa ordinata evoluzione dell'istituto parlamentare guastano e annullano l'efficacia della legge, ricorrendo all'ibridismo dei blocchi composti dagli elementi più disparati»[24].

Dalla ricostruzione di questi tre differenti quadri che disegnano il clima politico indotto dall'approvazione delle riforme si evince che la situazione più problematica si presenta nell'intervento che, proprio perché rivolto solo all'allargamento del suffragio e non alla modifica dei criteri di selezione dei candidati, avrebbe dovuto essere più facilmente riassorbito dal corpo elettorale. L'estensione del diritto di voto ad un'area non sempre controllabile dal sistema porta all'ennesima potenza i conflitti tra le parti politiche per la conquista dei nuovi votanti riaprendo ancestrali paure di 'salto nel buio': il classico aforisma con cui lungo tutto l'Ottocento, e non solo in Italia, venivano vissuti i momenti considerati di più intensa trasformazione dei sistemi politici.

In realtà, come vedremo, le elezioni del 1913 saranno, in linea di massima, perfettamente controllate dal sistema e l'allargamento dell'elettorato non porterà nell'immediato nessuna 'rivoluzione parlamentare', tuttavia se si prende come parametro di riferimento per l'analisi la fase preparatoria, cioè la campagna elettorale, sono queste elezioni quelle dove l'impatto sulla catena di trasmissione dell'obbligazione politica si fa più difficile e complesso.

[24] (p.k.), *La tattica bloccarda*, in «L'Avvenire d'Italia», 9 ottobre 1919.

III. *La ricaduta delle riforme sulla composizione della Camera dei deputati*

Cercheremo ora di considerare l'impatto che le riforme elettorali hanno sulla Camera, sia analizzando la figura del singolo deputato, sia l'assemblea rappresentativa nel suo complesso.

1. Riforme e *turn over*

Prendiamo le mosse da un primo dato globale: il *turn over* che si registra nelle elezioni successive alle riforme. Riproduciamo nella tabella sottostante i livelli di ricambio registrati nelle singole elezioni dal 1865 al 1919.

Tab. 1. *Dati percentuali del 'turn over' della Camera dei deputati nelle elezioni dal 1865 al 1919*

Elezioni	*Turn over*
1865	47,5
1867	35,2
1870	38,7
1874	34,4
1876	39,5
1880	25,7
1882	43,5
1886	15,9
1890	28,7
1892	34,3
1895	23,4
1897	29,1
1900	21,3
1904	25,4
1909	27,4
1913	32,9
1919	65,3

Le elezioni del 1865 si sono svolte in un delicato momento della vita politica italiana, caratterizzato proprio dal dibattito sulla composizione della deputazione parlamentare, indotto dal provvedimento che sanziona il trasferimento della capitale da Torino a Firenze:

«Il sistema rappresentativo – affermerà Massimo D'Azeglio – se non è un inganno, deve rappresentare effettivamente. La Camera deve riprodurre in proporzioni ridotte la statistica vera delle classi, delle opinioni, degli interessi, delle forze dell'intero paese ... a poco a poco bisogna stabilire l'equilibrio sulle condizioni vere e non fittizie, ottenere una Came-

ra che sia quello che dev'essere, che rappresenti la cosa che deve rappresentare, cioè il paese reale, e non il saper fare, e gli imbrogli di qualche classe o di qualche setta»[25].

Ma dirà anche, e questo evidentemente si rifletterà in modo non indifferente sulla composizione della Camera:

«Senza confondervi colle candidature esotiche, spedite per opera di partito da un capo all'altro della penisola, d'uomini che conoscete appena di nome; sul conto de' quali avete letto ora panegirici ora requisitorie secondo il colore de' giornali senza possibilità di distinguere la verità dalle bugie, oh perché non scegliere persone nate ne' paesi che abitate, colle quali siete vissuti e cresciuti, e delle quali nulla d'importante vi può essere nascosto? Qual è la terra, il borgo cui la natura sia stata tanto matrigna da non porvi qualche persona onesta e di buon senso, qualità che gira e rigira sono sempre le migliori e più che sufficienti a chi deve condurre affari, pubblici o privati che siano?»[26].

Se si esclude dunque la competizione elettorale del 1865, le altre elezioni, ad eccezione di quelle del 1882 e del 1919 registrano tutte un *turn over* al di sotto del 40%. Va rilevato che proprio le elezioni del 1913, che vedono un aumento del corpo elettorale pari a circa 5.700.0000[27] elettori, in realtà non danno origine ad una rilevante trasformazione della rappresentanza nazionale, presentando un dato di ricambio del 32,9% e quindi assolutamente in media con la percentuale di *turn over*[28] registrata dal sistema politico.

Particolare considerazione meritano invece le percentuali di rinnovo registrate nel 1882 e nel 1919. Il 1882 è infatti, tra le competizioni elettorali comprese fra la X e la XXIV legislatura, quella che registra il più alto livello di avvicendamento rispetto ai deputati uscenti. Il dato risulta poi di maggior rilievo se si considera che le elezioni precedenti, quelle del 1880, registrano uno dei livelli minimi di *turn over* rilevati durante tutta l'Italia liberale.

[25] M. D'AZEGLIO, *Agli elettori*, scritta da Cannero in data 4 giugno 1865, p. 36.

[26] *Ibidem*, p. 22. Su questo intervento di D'Azeglio interverrà polemicamente Ruggero Bonghi; cfr. M.S. PIRETTI (ed), *Un candidato nell'imbarazzo. Lettera di Ruggero Bonghi a un aspirante deputato*, in «Contemporanea. Rivista di storia dell'800 e del '900», I, 1998, pp. 91-106.

[27] Secondo la *Statistica delle elezioni generali politiche per la XXIV legislatura*, pubblicata a cura della Direzione Generale della statistica e del lavoro nel 1914, il corpo elettorale era, secondo le liste elettorali del 1908, pari a 2.947.473 (dato di riferimento per le elezioni politiche del 1909, XXIII legislatura) e secondo le liste elettorali del 1913 pari a 8.672.249 (p. XII).

[28] Il calcolo della percentuale media di *turn over* ricavata, senza considerare le elezioni del 1865, risulta pari al 32,5%.

Procedendo per punti possiamo considerare che la sequenza evidenziata nella tabella mette in luce:

- una percentuale di ricambio del sistema costantemente al di sopra del 30% durante gli anni della Destra storica, con la punta massima del 39,5% nel 1876, anno della cosiddetta rivoluzione parlamentare, ma anche anno di passaggio del testimone dalla Destra alla Sinistra;
- una volta avvenuto il ricambio nel governo il sistema sembra stabilizzarsi: il basso livello di *turn over* del 1880 può infatti essere considerato strutturale del sistema;
- le elezioni del 1886 registrano il minimo storico del ricambio della deputazione: una percentuale pari a solo il 15,9%. Il dato conforta la tesi secondo la quale, un sistema elettorale che, come abbiamo visto, tende a dare una rendita di posizione al partito di maggioranza, riesce a mantenere un certo controllo sulla composizione della rappresentanza nazionale;
- dal 1886 al 1913 notiamo che il livello di ricambio sale al di sopra del 30% solo in due occasioni: le elezioni del 1892 che vedono ripristinato il sistema uninominale maggioritario, il che comporta una ridisegnazione della topografia politica della Camera ed il 1913 che come abbiamo detto mette in campo per la prima volta un corpo elettorale quasi triplicato.

Il dato del 1919 indica, invece, la radicale trasformazione (65,3%) della rappresentanza della Camera che si determina in seguito alla prima guerra totale, la quale a sua volta è in un certo senso all'origine da un lato dell'introduzione del suffragio universale maschile senza condizioni, che comporta un incremento del corpo elettorale rispetto al 1913 pari al 28,17%[29]; dall'altro del passaggio dal sistema maggioritario a quello proporzionale che dovrebbe, anche se così in realtà non sarà, essere foriero di una quasi radicale trasformazione nell'impianto istituzionale dello Stato[30]. Va tutta-

[29] Il dato è rilevato dalla *Statistica delle elezioni generali politiche per la XXV legislatura*, pubblicata a cura dell'Ufficio Generale di Statistica nel 1920, p. XXV.

[30] Per un'analisi dei problemi e degli effetti che l'introduzione della proporzionale comporta si veda il classico libro di F. HERMENS, *Democracy and Proportional Representation*, Chicago 1940; lo studio di G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, Firenze 1983, ma si vedano anche i più recenti studi di S. NOIRET, *La nascita del sistema dei partiti nell'Italia contemporanea*, Manduria - Bari - Roma 1994, e M.S. PIRETTI, *La giustizia dei numeri*, Bologna 1990.

via rilevato, come abbiamo già ricordato, che parte del ricambio va ricondotto ad un effetto ritardato del complesso rapporto tra suffragio universale e forze politiche: come abbiamo già sottolineato la formazione del Partito Popolare e il riconoscimento di questo partito come quello di riferimento delle masse cattoliche sposta, e non poco, gli equilibri tra personale politico ed elettori, rispetto a quello che era avvenuto nel corso della competizione elettorale del 1913.

2. Localismo e rappresentanza nazionale

Un altro aspetto che va considerato è la capacità delle forze politiche di costruire collegi d'adozione a fronte della tendenza consolidata ad esprimere candidature locali. Riproduciamo nella tabella sottostante le percentuali relative al rapporto tra provincia di nascita e provincia in cui è collocato il collegio di elezione dei deputati delle tre competizioni elettorali considerate.

Tab. 2. *Rapporto tra provincia di nascita del deputato e provincia in cui è collocato il collegio*

Elezioni	Provincia coincidente %	Provincia non coincidente %	Provincia non nota %	Totale	Provincia non coincidente ma uguale regione %
1882	61	27	12	100	46
1913	56	23	21	100	53
1919	54	36	1	100	41

Legenda: nella seconda colonna sono indicate le percentuali dei deputati eletti che hanno il collegio d'elezione all'interno della provincia di nascita; nella terza colonna sono indicate le percentuali relative ai deputati per i quali provincia di nascita e provincia di elezione non coincidono; nell'ultima colonna è indicata la percentuale dei deputati per i quali il collegio di elezione è calcolato all'interno della regione di nascita. Quest'ultima percentuale è ovviamente calcolata sul numero dei deputati per i quali la provincia di elezione non coincide con quella di nascita. Tutti i dati sono arrotondati in base ai decimali.

Dai dati sopra riportati si evince che, nell'arco di tempo che va dal 1882 al 1919, il *trend* che indica come privilegiata la presenza di candidati locali nelle competizioni elettorali non si modifica. Va tuttavia anche sottolineato che le percentuali medie di migrazione interna, pari ancora all'inizio del Novecento ad un 12%-15%, indicano un basso livello di mobilità sociale proprio del paese.

Come possiamo comunque vedere nel 1882, il 61% dei deputati eletti ha i natali all'interno della stessa provincia in cui vince il seggio. La tendenza ad un persistente localismo risulta tuttavia ulteriormente confortata dai dati che si registrano nelle elezioni del 1913 ed ancora in quelle del 1919. Di fronte infatti ad un elettorato profondamente mutato e ad un sistema elettorale che ridisegna totalmente il rapporto tra corpo elettorale e deputazione, troviamo ancora percentuali oltre il 50% di deputati che hanno i natali nella stessa provincia del collegio.

Consideriamo inoltre che una percentuale, comunque superiore al 40%, dei deputati che non vengono eletti nella provincia di nascita, sono comunque eletti nella regione di nascita. Questo dato mette in evidenza la relativa capacità di incidenza che il sistema elettorale ha sul sistema politico. Ci sono dati strutturali che l'impianto istituzionale ingenera e che le riforme elettorali non sono in grado di mutare: finché il sistema politico resta modulato sull'accentramento del potere, il sistema rappresentativo supplisce all'incapacità del governo locale di essere autore di una responsabile politica di gestione, riproducendo anche in contesti rinnovati quella logica del *patronage* da cui l'Italia liberale di fatto non si libererà mai. In altre parole, il sogno di una politica nazionale e di una classe politica nazionale non può decollare nel sistema italiano nella misura in cui il rifiuto del passaggio al decentramento la tiene legata ad un sistema di gestione del potere arcaico.

3. Riforme, professione e professionismo politico

Un indicatore di rilievo, per cogliere trasformazioni nella composizione della rappresentanza nazionale, è certamente l'analisi delle professioni esercitate dai candidati eletti. Riproduciamo nella tabella che segue, riunendoli per gruppi omogenei, i dati percentuali relativi alle professioni esercitate dai deputati eletti nelle tre legislature considerate.

Come è possibile vedere, i liberi professionisti sono la categoria che, come aveva già a suo tempo messo in evidenza Paolo Farneti[31], resta la più rappresentata all'interno delle aule parlamentari, confermando d'altronde

[31] Si veda P. FARNETI, *Sistema politico e società civile*, Torino 1971, come pure dello stesso autore, *La classe politica italiana dal liberalismo alla democrazia*, Genova 1989. Sullo stesso tema si veda anche F. CAMMARANO - M.S. PIRETTI, *I professionisti in Parlamento (1861-1958)*, in M. MALATESTA (ed), *I professionisti* (Storia d'Italia. Annali 10), Torino 1996, pp. 519-589.

un *trend* che non è solo italiano, ma anche europeo, come per esempio hanno messo ben in evidenza le ricerche di Gille Le Beguec in Francia.

Tab. 3. *Dati assoluti e percentuali relativi alla professione dei deputati eletti nella XV, XXIV e XXV legislatura*

Professione	XV legislatura		XXIV legislatura		XXV legislatura	
	val. assoluto	%	val. assoluto	%	val. assoluto	%
Avvocato	190	37,4	229	45,08	220	43,31
Notaio	1	0,19	–	–	2	0,39
Ingegnere	26	5,11	23	4,53	27	5,31
Medico	21	4,13	22	4,33	28	5,51
Docente	56	11,02	50	9,84	45	8,86
Giornalista	44	8,66	25	4,92	40	7,87
Industriale	6	1,18	23	4,53	10	1,97
Militare	46	9,05	21	4,13	4	0,79
Organizzatore	–	–	–	–	42	8,27
Altre	30	5,91	96	18,90	70	13,78
Non nota	88	17,35	19	3,74	20	3,94
Totale	508	100	508	100	508	100

All'interno della libera professione particolare rilievo va data alla figura degli avvocati, la cui presenza rimane alta sia se ci si pone in un'analisi temporale di lungo periodo, sia se si considera la loro presenza in rapporto alle forze politiche di appartenenza.

Due dati sembrano invece sottolineare una certa trasformazione in atto nella composizione della deputazione nazionale: l'indice fortemente decrescente della presenza dei militari da un lato e l'emergere per contro della figura degli 'organizzatori' nella competizione elettorale del 1919, quasi a dare un riscontro tangibile a quella «crisi dello Stato moderno», evidenziata da Santi Romano già nel 1909[32], e da lui collegata proprio all'emergere di una forte autonomia organizzativa del sociale che difficilmente trova una ricaduta nell'organizzazione istituzionale dello Stato.

Alcuni dati del 1919 risultano particolarmente significativi se confrontati con le professioni dei candidati presentatisi alle elezioni[33].

[32] Cfr. S. ROMANO, *La crisi dello stato moderno*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione», II, 1910, 1.

[33] L'elenco completo delle professioni dei candidati è pubblicato nella *Statistica per le elezioni generali politiche per la XXV legislatura*, cit., p. XXXIII.

Dei 757 avvocati e procuratori che entrano nella competizione elettorale solo il 29% viene eletto; degli 'organizzatori' che presentano la loro candidatura entra il 70%[34]; degli operai non specializzati entra il 26,4%[35], dei giornalisti entra il 40%: sono questi tutti dati relativi, ma che forse più degli altri permettono di misurare il polso di una trasformazione in atto.

4. Riforme e appartenenza politica

Un ulteriore indicatore utile per cogliere la ricaduta che le riforme hanno sulla rappresentanza è analizzare più a fondo l'appartenenza politica dei candidati eletti. Abbiamo cercato, per le elezioni del 1882 e per quelle del 1913, dove non si ha ancora una votazione per liste, che permette di individuare l'identità politica dei candidati, di verificare attraverso gli organi di stampa, come gli eletti venivano presentati all'opinione pubblica. I dati ricavati sono, soprattutto per la XV legislatura, tali da richiedere una procedura d'analisi complessa[36].

I candidati eletti al momento della convocazione dei comizi, unitamente a quelli eletti in corso di legislatura sono complessivamente 592. Di questi 190 vengono eletti nelle liste Costituzionali, 272 in quelle Progressiste, 53 nelle Radicali. Si hanno poi alcuni casi di connubio tra le diverse parti politiche, che hanno come risultato finale l'elezione: appartengono a questa sezione 12 candidati costituzionali che compaiono anche nelle liste Progressiste, 45 candidati appartenenti al partito Progressista che compaiono anche nelle liste Costituzionali; in 4 casi siamo invece di fronte a candidati progressisti che compaiono anche nelle liste Radicali; mentre in 2 casi si tratta di deputati radicali che vedono il loro nome comparire anche nelle liste Progressiste. Per 14 deputati non è stato possibile ricostruire l'appartenenza politica.

Per quanto riguarda la XXIV legislatura, la composizione politica della nuova Camera viene così presentata dalla stampa[37]: in 239 casi gli eletti

[34] 42 su 60.

[35] 9 su 34.

[36] Per la XV legislatura ci siamo avvalsi dei dati pubblicati dalla «Perseveranza», 9 novembre 1882. Il quotidiano milanese divide gli eletti in Costituzionali, Progressisti e Radicali, ma sottolinea anche quando l'elezione è frutto della convergenza di due schieramenti contrapposti.

[37] Le testate consultate per stabilire le appartenenze politiche sono state: «Corriere della Sera», «L'Avanti», «La Tribuna» e «Il Giornale d'Italia». Ringrazio la studentessa Laura

vengono definiti Liberali, senza entrare nel merito delle diverse sfumature presenti all'interno di questa vasta area politica, soprattutto tra Destra e Sinistra; in 24 casi i Liberali eletti vengono definiti «di opposizione»; 32 sono i deputati provenienti dalle fila cattoliche; 6 invece sono i Nazionalisti; 43 sono i deputati riconducibili al Partito Democratico Costituzionale; 74 i Radicali; 8 i Repubblicani Dissidenti; 10 i Repubblicani Ufficiali; 56 i Socialisti Ufficiali; 22 i Socialisti Riformisti e 7 quelli Indipendenti. Per un deputato non è stato possibile ricostruire l'appartenenza politica[38].

Di facile ricostruzione, ma non sempre di facile interpretazione, è l'appartenenza degli eletti della XXV legislatura. Cerchiamo di fornire con lo schema sottostante una sorta di mappa della topografia politica delle elezioni (e dei subentri in corso di legislatura) che si ebbero nel 1919.

Tab. 4. *Liste e area politica di appartenenza delle liste nelle elezioni politiche del 16 novembre 1919*

Liste di appartenenza	Eletti	Area politica di appartenenza delle liste	Eletti
		Liberale	41
P. Liberale	26		
P. Monarchico Liberale	2		
P. Liberale Nazionalista	2		
P. Costituzionale	1		
P. Liberale Costituzionale	2		
Concentrazione Costituzionale	3		
Liberali Indipendenti	3		
Bl. Costituzionali e Combattenti	2		
		Democratica	63
P. Democratico Costituzionale	7		
P. Costituzionale Democratico Rif.	2		
P. Democratico	16		
Bl. Democratico	19		
Bl. Concentrazione Democratica	2		
Bl. Democratici e Combattenti	7		
P. Democratici Indipendenti	1		
P. Democratico Cristiano	1		
Unione Democratica	1		
Unione Democratico sociale	7		

Marabini che mi ha aiutato nella raccolta di questi dati nel corso della preparazione della sua tesi di laurea.

[38] I deputati sono 522, in quanto sono state considerate anche le elezioni suppletive.

Liste di appartenenza	Eletti	Area politica di appartenenza delle liste	Eletti
		Socialisti Riformisti	7
Socialisti Indipendenti	1		
Socialisti Riformisti	6		
		Liberale Democratico-radicale	100
P. Liberal Democratico	83		
P. Democratico Liberale	12		
Bl. Liberale Democratico	1		
Bl. Democratico Liberale	3		
P. Liberal Democratico Indip.	1		
		Radicali Repubblicani Socialisti	5
Bl. Radico-riformista	2		
Bl. Socialista-riformista-repubb.	1		
P. Radical-socialista repubblicano	1		
Fascio repubb. socialista e comb.	1		
		Radicale	13
P. Radicale	12		
P. Radical-liberale	1		
		Repubblicana	
P. Repubblicano	4		4
		Popolare	100
P. Popolare	100		
		Socialista	159
P. Socialista Ufficiale	159		
		Non definibili	27
P. Combattenti	20		
P. Agrario	4		
P. Economico	3		
Totale	519		519

Legenda: le aree politiche di appartenenza sono state individuate in base alle indicazioni fornite dalla *Statistica delle elezioni generali politiche per la XXV legislatura*, pubblicata a cura dell'Ufficio Centrale di Statistica nel 1920; cfr. *ibidem*, pp. LIII-LV.

Come si può evincere dai dati sopra riportati la definizione delle parti politiche risulta particolarmente complessa nelle due fasi di maggiore trasformazione del sistema: in conseguenza cioè delle elezioni del 1882 e del 1919 quando interviene, oltre all'allargamento del suffragio, un mutamento nel sistema di traduzione dei voti in seggi.

La frammentazione dell'area liberale sarà in realtà in parte riassorbita nel momento in cui, in seguito al provvedimento che rende ufficiali i gruppi parlamentari, i candidati di quest'area confluiranno nei diversi gruppi

evidenziando in realtà un alto livello di trasversalità rispetto alle alleanze politiche realizzate nella fase elettorale. Un ultimo dato resta da scandagliare per capire meglio la portata delle riforme: quale sia il rapporto Governo/ Camera dei deputati che può essere descritto durante le legislature in cui operano le deputazioni elette con le nuove leggi elettorali. Per analizzare questo aspetto abbiamo considerato per ogni legislatura solo le votazioni per appello nominale fatte su una mozione o su un ordine del giorno che si conclude con la questione di fiducia sulla politica del Ministero.

Partiamo dal 1882. In questa legislatura, dove avevamo identificato una deputazione suddivisa tra Costituzionali, Progressisti, Radicali, Costituzionali/Progressisti, Progressisti/Costituzionali, Progressisti/Radicali e Radicali/Progressisti, abbiamo cercato di porre in relazione questi dati con il comportamento parlamentare che può essere definito ministeriale o di opposizione. Abbiamo tuttavia anche evidenziato (con la sigla N.P.) i casi in cui la definizione emerge da un numero di votazioni esiguo per la scarsa partecipazione del deputato in oggetto. Riportiamo i dati ricavati nella tabella sottostante.

Tab. 5. *Posizione assunta dai deputati nei confronti del Ministero nel corso della XV legislatura*

	Costit.	Prog.	Rad.	Cost. Prog.	Prog. Cost.	Prog. Rad.	Rad. Prog.
Ministeriali	155	144	8	10	36	2	-
Opposizione	1	23	22	-	-	-	1
Indefinibili	4	20	5	-	2	1	1
Min./N.P.	13	26	2	2	5	-	-
Opp./N.P.	-	17	8	-	-	1	-
Ind./N.P.	2	11	3	-	1	-	-
Non partecipano	15	31	5	-	1	-	-

Per i 14 deputati per cui non è stato possibile ricostruire l'appartenenza politica, si registra, in 9 casi l'assunzione di una posizione favorevole al Ministero, mentre negli altri 5 casi è impossibile stabilire la posizione assunta per lo scarso livello di partecipazione ai lavori parlamentari.

In relazione al ministerialismo dei deputati va rilevato anche un altro dato. Le votazioni considerate si svolgono durante due governi della XV legislatura, cioè il IV ed il VI governo Depretis[39], ma in realtà solo nel

[39] Durante il V ministero Depretis si svolgono solo due votazioni per appello nominale su materia inerente la pubblica istruzione.

5,2%[40] dei casi si rileva un cambiamento nel comportamento dei deputati a seguito del cambiamento del Governo. Per quanto riguarda la XXIV legislatura la divisione tra deputati favorevoli al Governo e deputati contrari è in realtà più radicale. Possiamo infatti suddividere lo schieramento della Camera in due parti abbastanza nette; vanno tuttavia evidenziate alcune defezioni.

Tab. 6. *Gruppi politici favorevoli e contrari al Governo durante la XXIV legislatura*

Aree di appartenenza	Ministeriali	Opposizione
Cattolici	•	
Liberali di opposizione	•	
Liberali	•	
Nazionalisti	•	
P. Dem. Cost.	•	
Radicali	•	
Repubblicani Dissid.	•	
Repubblicani Ufficiali	•	
Socialisti Indipendenti	•	
Socialisti Riformisti	•	
Socialisti Ufficiali		•

Tab. 7. *Deputati che votano in senso opposto a quello della loro area*

Aree di appartenenza	Defezioni
Cattolici	1[41]
PDC	1[42]
Radicali	1[43]
Socialisti Indipendenti	1[44]
Socialisti Riformisti	3[45]
Socialisti Ufficiali	2[46]

40 31 casi sui 592 deputati che entrano a Montecitorio nel corso della XV legislatura.

41 Si tratta di Guido Miglioli.

42 Si tratta di Bortolo Belotti.

43 Si tratta di Mario Chiaraviglio.

44 Si tratta di Arturo Labriola.

45 Si tratta di Nicola Badaloni, Angiolo Carini, Giovanni Milana.

46 Si tratta di Arnaldo Dello Sbarab e di Orazio Raimondo.

Solo in sei casi non è stato possibile definire la posizione che i deputati assumono nei confronti del Ministero[47].

Di un certo interesse è anche la tendenza all'assenteismo registrata nelle diverse aree politiche[48]: tra i Liberali si rileva un tasso di non partecipazione pari al 13%, tra l'opposizione liberale se ne registra uno pari al 21%; tra i Cattolici pari al 3%; nel Partito Democratico Costituzionale e tra i Radicali pari al 7%; tra i Repubblicani Dissidenti pari al 12,5%; tra i Socialisti Indipendenti pari al 14%; tra i Socialisti Riformisti pari al 9%; infine tra i Socialisti Ufficiali pari al 16%.

Durante la XXIV legislatura si susseguono quattro ministeri: due governi Salandra, uno Boselli ed uno Orlando. Contrariamente a quanto evidenziato per la XV legislatura, nella XXIV si registra un cambiamento nel comportamento parlamentare di alcuni gruppi di deputati al variare della compagine governativa tra il primo ed il secondo governo Salandra: i Radicali, i Repubblicani sia Ufficiali che Dissidenti, i Socialisti indipendenti ed i Socialisti Riformisti passano infatti con le prime votazioni del II Ministero Salandra dall'opposizione ad una apertura nei confronti del Governo che si traduce con voti favorevoli al nuovo Ministero.

La ripartizione tra aree ministeriali e aree di opposizione durante la XXV legislatura è stata calcolata sui dati relativi alle adesioni ai gruppi parlamentari[49] per avere un metro di verifica oggettivo dell'area politica di riferimento, nella misura in cui abbiamo potuto constatare come le liste presentate nella competizione elettorale possono risultare di difficile interpretazione.

Possiamo dunque tracciare la seguente divisione della deputazione durante la XXV legislatura.

[47] Si tratta del radicale Ercole Mosti Trotti; dei repubblicani Eugenio Chiesa, Giovanni Battista Pirolini, Giuseppe Gaudenzi e Ulderico Mazzolani; infine del socialista ufficiale Stanislao Senape De Pace.

[48] La percentuale di assenteismo è calcolata in rapporto alla composizione numerica delle diverse aree politiche.

[49] Sulla formazione dei gruppi parlamentari si segnala il contributo di G. ORSINA, *L'Organizzazione politica nelle Camere della proporzionale (1920-1924)*, in F. GRASSI ORSINI - G. QUAGLIARIELLO (edd), *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo. Crisi della rappresentazione e riforma dello Stato nell'età dei sistemi politici di massa (1918-1925)*, Bologna 1996, pp. 397-489, 969-983.

Tab. 8. *Gruppi politici favorevoli e contrari al Governo durante la XXV legislatura*

Gruppo parlamentare	Ministeriali	Opposizione
Democratici Liberali	•	
Liberali	•	
Popolari	•	
Radicali	•	
Repubblicani		•
Rinnovamento		•
Socialisti Ufficiali		•
Socialisti Riformisti	•	
Misto	•	

Anche durante la XXV legislatura va tuttavia riscontrata la presenza di quelli che ora possono essere chiamati a pieno titolo 'franchi tiratori'.

Tab. 9. *Deputati che votano in modo contrario a quello del gruppo parlamentare di appartenenza*

Gruppo parlamentare	Defezioni
Repubblicani	1[50]
Rinnovamento	8[51]
Socialisti Riformisti	1[52]
Misto	2[53]

In 6 casi non è stato possibile definire la posizione del deputato nei confronti del Governo.

I dati relativi all'assenteismo parlamentare, durante la XXV legislatura, mettono poi in evidenza un dato particolarmente significativo: il livello massimo di assenteismo si registra tra le fila dell'opposizione. Consideriamo innanzitutto i livelli di non partecipazione relativi ad ogni gruppo parlamentare.

[50] Vota con il Ministero l'unica volta che è presente in aula Napoleone Colajanni.

[51] Votano con il Ministero Angelo Abisso, Silvestro Baglioni, Pietro Capasso, Francesco D'Alessio, Raffaele De Caro, Aurelio Drago, Alessandro Guaccero e Augusto Mancini.

[52] Vota con l'Opposizione Alfredo Sandulli.

[53] Votano con l'Opposizione Nicola Favia e Giovanni Lombardi.

Tab. 10. *Percentuale di assenteismo durante le votazioni di fiducia al Governo, calcolate per gruppo parlamentare*

Gruppo Parlamentare	% assenteismo
Democratici Liberali	11%
Liberali	9%
Popolari	11%
Radicali	3%
Repubblicani	40%
Rinnovamento	24%
Socialisti Ufficiali	35%
Socialisti Riformisti	15%
Misto	36%

Durante la XXV legislatura non si notano invece, mettendo a confronto le votazioni per appello nominale e le scansioni dei ministeri, dati di particolare rilievo; l'unico elemento che va segnalato è un comportamento tendenzialmente incerto nei confronti del Ministero Nitti da parte del gruppo parlamentare Liberale.

La ricostruzione dei quadri relativi alle appartenenze politiche, nonché quelli da cui emerge il rapporto Camera/Governo sottolineano come, man mano che la forma-partito sostituisce la figura del notabile all'interno della Camera, il rapporto verso il Ministero è gestito sempre più in modo netto dal gruppo parlamentare invece che dal singolo deputato: la differenza infatti tra la XV legislatura e quelle poste a conclusione dell'età liberale, la XXIV e la XXV, è sotto questo aspetto molto netta.

5. Riforme e correttezza delle operazioni elettorali

Per concludere, ci resta da analizzare se e in che misura le riforme elettorali abbiano inciso sulla correttezza dello svolgimento della competizione politica.

Su questo versante i dati disponibili ci permettono di considerare solo le elezioni a partire dall'ultimo decennio dell'Ottocento, anche se va sottolineato che la preoccupazione manifestata nei dibattiti parlamentari nei confronti della manipolazione elettorale è già forte nel dibattito che prelude la riforma del 1882.

Se noi osserviamo le elezioni che vanno dal 1892 al 1919 possiamo rilevare quanto segue.

Tab. 11. *Elezioni contestate nelle elezioni dal 1892 al 1919 in cifre assolute*

Elezioni	1892	1895	1897	1900	1904	1909	1913	1919[54]
Contestate	148	139	110	131	110	153	205	44
Convalidate	122	119	76	111	90	123	190	44
Invalidate	22	13	22	7	14	17	11	-
Procl. eletto	2	5	2	-	-	4	1	-
Procl. ballott.	-	2	4	10	6	9	3	-
Senza risultato	2	-	6	3	-	-	-	-

Importanti sono anche i dati relativi alle motivazioni che portano alla contestazione dell'elezione[55].

Tab. 12. *Indicazione delle motivazioni delle contestazioni nelle elezioni dal 1895 al 1919*

Elezioni	1895	1897	1900	1904	1909	1913	1919
Irregolarità	35	29	33	60	59	154	31
Corruzione	21	42	42	36	47	86	8
Intimidazione	24	37	22	32	35	127	14
Frode	5	12	19	29	42	42	11
Violenza	4	9	10	30	34	58	11
Ingerenza	4	8	6	2	2	18	-
Scheda girante	-	3	-	2	3	3	-
Esercizio di voto ostacolato	-	3	-	-	2	8	-
Coercizione religiosa	-	-	-	-	2	17	-
Errore di calcolo	5	7	-	7	30	17	-
Scheda non regolamentare	-	-	-	-	-	25	-
Ineleggibilità	3	12	14	10	10	13	-
Incompatibilità	4	6	3	7	7	4	-

Dalle tabelle sopra riportate è possibile sottolineare che il livello di contestazione del dato elettorale si mantiene alto per tutto l'arco di tempo considerato, ma tocca la punta massima proprio nel 1913 e 1919 quando rispettivamente il 40% e l'81% delle elezioni viene contestata.

[54] I collegi elettorali nelle elezioni del 1919 non sono più 508, ma 54 essendo diventati con l'introduzione del sistema proporzionale collegi plurinominali.

[55] Tutti i dati sono reperibili presso l'ASCD, *Registro della Giunta per le elezioni*, Catena n. 119. Le tabelle sopra riportate sono state da me già presentate in M.S. PIRETTI, *Le problème de la manipulation des élections en Italie*, in R. ROMANELLI (ed), *How Did They Become Voters?*, The Hague - London - Boston 1998, pp. 111-132.

Dobbiamo anche rilevare, tuttavia, che la Giunta delle elezioni tende a ratificare il risultato comunque emerso dalla competizione: nel 1919 infatti nessuna elezione contestata risulta invalidata; nel 1913 lo è solo il 5% delle elezioni contestate.

Possiamo dunque concludere che le riforme, sotto l'ottica della correttezza, non portano modificazioni significative nei costumi propri della competizione elettorale. Nel corso del dibattito parlamentare del 1912, Genuzio Bentini aveva avanzato una sua spiegazione, fra il cinico e il realista, considerando le parti del disegno di legge relative all'annullamento dell'elezione per violenza, corruzione, frode e aveva rilevato che:

«[Queste parti] vi sono perché devono esserci, affinché sia confermato il principio che ogni legge ha la sua sanzione, ma non c'è bisogno del mio intervento per dimostrare che in Italia, e forse è così anche negli altri paesi, i reati elettorali sono sempre quelli meno puniti, quelli considerati in modo meno serio, quelli meno perseguiti. Vi è in tutto questo una filosofia molto semplice, che può essere riassunta dall'idea: chi arriva qui, vi giunge per un fine. Quali che siano state le vie ed i mezzi impiegati, non se ne parli più dal momento che qui è arrivato»[56].

IV. *Conclusioni*

È lecito chiedersi, di fronte al quadro in trasformazione delle assemblee rappresentative che emerge dalla ricostruzione degli effetti prodotti dalle riforme elettorali, se il sistema elettorale è davvero in ultima analisi, quella *lex legum* che la classe politica ottocentesca pretendeva che fosse.

Certamente allargare il suffragio e cambiare le tecniche di traduzione dei voti in seggi non sono riforme che incidano sui dati strutturali della società: la scarsa trasformazione nella composizione della classe politico-parlamentare da un lato e la scarsa mobilità che si evidenzia all'interno della deputazione, sia essa espressione del notabilato che del partito, sono elementi che indicano non tanto l'incapacità, quanto l'impossibilità dello strumento elettorale a modificare i dati strutturali del sistema politico-sociale.

Se invece andiamo ad analizzare *turn over*, appartenenze politiche e comportamento parlamentare della deputazione nei confronti del Ministero durante la legislatura, allora possiamo costruire un collegamento tra allargamento del suffragio, riforma del sistema di traduzione dei voti in seggi e ridefinizione della topografia politica della Camera.

[56] *APC*, Leg. XXIII, Sez. *Discussioni*, p. 10566.

Le leggi di riforma in materia elettorale hanno un reale potere di 'condizionare' la formazione della deputazione nella misura in cui sono capaci di indurre un avvicendamento nella deputazione al di sopra della media registrata nelle tornate elettorali comprese in un arco di tempo lungo; ma al tempo stesso, laddove intervengano anche nel sistema di scrutinio, possono essere modellate al fine di rendere più probabile un risultato atteso e quindi possono incidere indirettamente sulla composizione politica della Camera che deve essere eletta.

Definire dunque la legge elettorale come 'legge al di sopra delle altre leggi', non significa altro che riconoscerle la funzione di controllo sulle regole del gioco che ordinano un sistema politico, ma chi esercita il potere sul sistema, chi dirige la riforma, chi la condiziona è quella stessa Camera chiamata a stabilire i tempi ed i modi della sua trasformazione.



Neoabsolutismus und Pseudokonstitutionalismus in Gesamttirol

von *Rudolf Palme*

1. *Die Tiroler Landesverfassung vom Jahr 1849*

Nach der Revolution des Jahres 1848 war es dem Innenminister Franz Graf Stadion, dem Justizminister Alexander Bach, dem Handelsminister Karl Freiherrn von Bruck und dem Finanzminister Philipp Baron Krauß mit dem Neubau Österreichs auf konstitutioneller Grundlage dann doch ernst[1]. Das Wiener Ministerium mußte dann auch seltsamerweise den ständischen Ausschuß in Tirol wiederholt drängen, die Beratungen über den Regierungsentwurf zur Landesverfassung abzuschließen[2]. Es war dies zweifellos ein zentrales Instrument, und die Tiroler raunzten entsprechend über die zentralistische Tendenz dieses Entwurfes, erhoben schließlich aber keine größeren sachlichen Einwände[3]. Deshalb fanden schließlich auch ihre Wünsche weitgehend in Wien Berücksichtigung. Die durch kaiserliches Patent vom 30. Dezember 1849 erlassene Landesverfassung für die «gefürstete Grafschaft Tirol mit dem Lande Vorarlberg» weist im Unterschied zu den früheren Landesordnungen keine ständische Gliederung mehr auf[4]. Von den 72 Abgeordneten zum Tiroler Landtag wurden 24 Abgeordnete zu den Höchstbesteuerten des Landes gerechnet, acht Abgeordnete zu den durch eine Wahlordnung bezeichneten Städten und 40 zu den übrigen Gemeinden. Deutschtirol ist mit 37, das Trentino mit 24 und Vorarlberg

[1] Vgl. J. FONTANA, *Vom Neubau bis zum Untergang der Habsburgermonarchie (1848-1918)*, (Geschichte des Landes Tirol, 3) Bozen - Innsbruck - Wien 1987, S. 4.

[2] *Ibidem.*

[3] Vgl. R. GRANICHSTÄDTEN-CZERVA, *Die Entstehung der Tiroler Landesverfassung (1790-1861)*, Innsbruck - Wien - München - Bozen 1922, S. 28 f.

[4] *Reichsgesetzblatt* (vor nun an *RGBl*) 22/1850, Nr. 15; vgl. dazu: R. SCHOBER, *Geschichte des Tiroler Landtages im 19. und 20. Jahrhundert* (Veröffentlichungen des Tiroler Landesachivs, 4), Innsbruck 1984, S. 128.

mit elf Deputierten vertreten[5]. Das Wahlrecht war in der Klasse der Höchstbesteuerten an einen Zensus von 500, in den Städten Innsbruck und Trient an einen von zehn und in den übrigen Gemeinden an einen von fünf Gulden direkter Steuer gebunden[6]. Die Kompetenz des Landtages – bereits in der oktroyierten Märzverfassung vorgegeben – beschränkte sich auf bestimmte Landesangelegenheiten und auf Gegenstände, die ihm mittels Reichsgesetzes zugewiesen wurden. Der Landesausschuß – seine sieben Mitglieder wurden aus dem Kreis der Landtagsabgeordneten gewählt – sorgte für die Verwahrung, Verwaltung und Verrechnung des Landesvermögens und stellte über wichtige Landesangelegenheiten Anträge an die Statthalterei oder an das Ministerium. Die Ausführung der Landtagsbeschlüsse war jedoch Sache der vollziehenden Gewalt. Eine eigenständige Selbstverwaltung, wie wir sie heute kennen, war nicht vorgesehen.

Bis zur Aktivierung der neueingeführten Landtage wurden die seit dem Jahr 1848 immer noch fungierenden ständischen Ausschuß- und Verordnetenkollegien zu einstweiliger Fortführung der laufenden Geschäfte im Amt belassen. Sie leiteten ihre Herrschaft von dem Recht der ehemaligen Stände ab und fühlten sich als Vertreter des Landes.

Auf Reichsebene hatte die konservative Reaktion die Zügel jetzt wieder fest in der Hand. Am 13. und 17. März 1849 wurden Gesetze über das Presse- und Vereinswesen erlassen. Von den versprochenen Einrichtungen der Märzverfassung trat allerdings nur der Reichsrat am 13. April 1851 ins Leben. Freilich entwickelte sich auch diese Behörde unter dem Vorsitzenden Karl Freiherr von Kübeck zu einem reaktionären Kräftezentrum. Auf seinen Vorschlag verabschiedete Kaiser Franz Josef am 20. August 1851 drei Kabinettschreiben, die dem Neoabsolutismus Tür und Tor öffneten. Den Schlußakt vollzog das Silversterpatent vom 31. Dezember 1851, das sowohl die Märzverfassung als auch die Grundrechte aufhob.

[5] *RGBl* 22/1850, Nr. 15, S. 270; vgl. dazu: J. FONTANA *Vom Neubau bis zum Untergang*, S. 4; falsche Zahlen bringt R. GRANICHSTÄDTEN-CZERVA, *Die Entstehung der Tiroler Landesverfassung*, S. 31.

[6] *RGBl* 22/1850, Nr. 15, S. 270 f.; vgl. R. GRANICHSTÄDTEN-CZERVA, *Die Entstehung der Tiroler Landesverfassung*, S. 33; J. FONTANA, *Vom Neubau bis zum Untergang*, S. 4.

2. *Ablehnung eines ständischen Landtages durch den Kaiser*

Die Folge des Silvesterpatentes war nicht nur die Außerkraftsetzung der oktroyierten Märzverfassung vom 4. März 1849, sondern auch die Aufhebung der am 30. Dezember 1849 gleichfalls oktroyierten Landesverfassung[7]. Gleichzeitig wurden neue *Grundsätze für organische Einrichtungen in den Kronländern des österreichischen Kaiserstaates* festgesetzt[8]. Das Silvesterpatent beseitigte damit auch den letzten Rest einer echten Landesvertretung, indem es den Statthaltern nur «beratende» Ausschüsse ohne selbständigen Wirkungskreis zur Seite stellte[9].

Gerade gegen diese restlose Einbuße der Macht lehnten sich in Tirol die ehemaligen Ständekollegien auf, teils durch hartnäckiges Verbleiben in ihren Ämtern, teils durch Anmaßung von Machtbefugnissen, die ihnen nicht zustanden[10]. Die Wiener Regierung handelte sofort und unterstellte diese Kollegien dem Statthalter als Präsidenten[11]. Damit war klargestellt, daß der Ausschuß nur mehr im Auftrag der Regierung und nicht der aufgehobenen Stände handeln könne und dem Statthalter dessen sorgsamste Überwachung übertragen war[12]. In Konsequenz dazu folgte am 27. Februar 1852 die Übernahme des ständischen Präsidiums durch den Statthalter Kajetan Graf Bissingen[13]. Der Präsident des 1848er Landtages, Leopold Graf Wolkenstein, sein Stellvertreter Dr. Johannes Schuler und

[7] *RGBl* 2-4/1852, Nr. 2; vgl. R. GRANICHSTÄDTEN-CZERVA, *Die Entstehung der Tiroler Landesverfassung*, S. 35 f.

[8] *RGBl* 2/1852; vgl. J. FONTANA, *Vom Neubau bis zum Untergang*, S.12.

[9] *RGBl* 2/1852, Nr. 4; dort heißt es im § 35: «Den Kreisbehörden und Statthaltereien werden berathende Ausschüsse aus dem besitzenden Erbadel, dem grossen und kleinen Grundbesitze und der Industrie mit gehöriger Bezeichnung der Objecte und des Umfanges ihrer Wirksamkeit an die Seite gestellt»; vgl. dazu auch: R. SCHOBER, *Geschichte des Tiroler Landtages*, S. 129 und Anm. 17.

[10] Vgl. R. GRANICHSTÄDTEN-CZERVA, *Die Entstehung der Tiroler Landesverfassung*, S. 37 f.

[11] «Tiroler Schützenzeitung», 30. September 1851, Nr. 79, vgl. dazu auch: E. HECHENSTEINER, *Geschichte Tirols von 1850 bis 1860*, ungedruckte phil. Diss., Innsbruck 1950, S. 20 ff.; J. FONTANA, *Vom Neubau bis zum Untergang*, S. 7.

[12] Tiroler Landesarchiv Innsbruck (von nun an TLAI), *Statthalterei Präsidiale*, Nr. 289, Bach an Bissingen, 1852 Februar 15; vgl. auch: R. SCHOBER, *Geschichte des Tiroler Landtages*, S. 130.

[13] Vgl. R.G. GRANICHSTÄDTEN-CZERVA, *Die Entstehung der Tiroler Landesverfassung*, S. 38; R. SCHOBER, *Geschichte des Tiroler Landtages*, S. 130.

Landesgerichtsrat Dr. Hieronymus von Klebelsberg legten ihre Ämter nieder[14]. Natürlich waren diese Kollegien alles eher als konstitutionell, das soll heißen, daß diese Kollegien keinesfalls von der Bevölkerung getragen wurden, und das scheint in diesem Zusammenhang besonders wichtig zu sein, denn die Bevölkerung Tirols weinte insbesondere dem ständischen Landtag nach, auf dem ja auch die Bauern[15] – also die Mehrheit der besitzenden Tiroler Bevölkerung – vertreten waren. Der ständische Landtag stand deshalb in Tirol bei der Bevölkerung in höherem Ansehen als anderswo.

In Wien setzte sich doch allmählich die Überzeugung durch, daß man den Ländern mindestens eine Scheinautonomie gewähren müsse, um die Bevölkerung ruhig zu halten[16]. Reichsratspräsident Karl Freiherr von Kübeck überreichte am 3. Juli 1854 dem Kaiser einen Entwurf zu den Grundlinien, nach denen die Landesvertretungen in den einzelnen Kronländern reaktiviert werden sollten[17]. Landesgouverneur Graf Bissingen erhielt den Auftrag, im Rahmen dieser Richtlinien von einer Kommission ein sogenanntes Landesstatut ausarbeiten zu lassen[18]. Die acht Mitglieder dieses Gremiums kamen aus allen Teilen des Kronlandes – aus Deutschtirol, aus dem Trentino und aus Vorarlberg – und aus verschiedenen sozialen Schichten, konnten aber keinesfalls als Vertreter des Volkes gelten; sie waren ja nicht gewählt, sondern von der Regierung ernannt[19]. Alle drei vorgesehenen Körperschaften: Allgemeine Landesversammlung, Großer und Engerer Ausschuß – etwas später zur «perennierenden Aktivität» umgetauft – waren dem Statthalter unterstellt und sollten nur beratende Funktion haben; waren also von jeder Mitwirkung an der eigentlichen Legislative ausge-

14 TLAI, *Statthalterei Präsidiale* ad 289, «Protokoll der Übernahme des ständischen Praesidiums des Tiroler Landtages von Seite des Statthalters nebst drei Beilagen», 1852 Februar 27; vgl. auch: R. GRANICHSTÄDTEN-CZERVA, *Die Entstehung der Tiroler Landesverfassung*, S. 38; R. SCHOBER, *Geschichte des Tiroler Landtages*, S. 130.

15 Vgl. O. STOLZ, *Rechtsgeschichte des Bauernstandes und der Landwirtschaft in Tirol und Vorarlberg*, Bozen 1949, unveränderter Neudruck Hildesheim - Zürich - New York 1985, bes. S. 334 ff.

16 J. FONTANA, *Vom Neubau bis zum Untergang*, S. 7.

17 *Ibidem*.

18 Vgl. R. GRANICHSTÄDTEN-CZERVA, *Die Entstehung der Tiroler Landesverfassung*, S. 40; J. FONTANA, *Vom Neubau bis zum Untergang*, S. 7.

19 Vgl. J. FONTANA, *Vom Neubau bis zum Untergang*, S. 7 f.

schlossen[20]. Diese allgemeine Landesversammlung entsprach dem zuletzt im Jahr 1790 einberufenen Offenen Landtag und war vom Kaiser ausschließlich zu außerordentlichen Angelegenheiten einzuberufen. Der Offene Landtag wie auch der Große Ausschuß sollten sich aus kirchlichen und 'Landeswürdenträgern', den dem Erbadel zugehörigen Großgrundbesitzern, den landtagsberechtigten Städten und Märkten und Universitätskorporationen, schließlich aus dem sonstigen Grundbesitz und den Landgemeinden zusammensetzen[21].

Die kaiserlichen Grundzüge hielten sich wohl an das ständische Prinzip, wichen jedoch im einzelnen von der traditionellen Gliederung erheblich ab. Der Große Ausschuß sollte in den einzelnen Kronländern eine unterschiedliche Zahl von Mitgliedern, die zwischen 22 und 44 liegen konnte, und die vom Kaiser ernannt wurden, umfassen. Der Aufgabenkreis des Großen Ausschusses bewegte sich im Rahmen des vormärzlichen Ausschußkongresses und sollte die Aufgabe haben, die seitens der Regierung angeforderten Gutachten zu erstellen und spezifische Landesangelegenheiten zu beraten. Die Beschlüsse wurden der strengen ministeriellen bzw. kaiserlichen Genehmigung unterworfen. Landesangelegenheiten waren damals: Straßen- und Wasserbauten, Armenversorgung, Landesanstalten, Sanitätspflege, Landesschuldenwesen, Verwaltung des Landesvermögens und Personal- und Besoldungsstand der Beamten[22].

Dem Engeren Ausschuß wurden – selbstverständlich gleichfalls nur mit beratender Funktion – ungefähr die Kompetenzen der ehemaligen Aktivität übertragen[23]. Der Regierung ihrerseits war nunmehr sehr daran gelegen, zumindestens die Zustimmung der Länder zu erhalten. Zur Erreichung dieser Zustimmung setzte Statthalter Bissingen ausdrücklich eine Kommission ein, die allerdings nur «Modifikationen des von Seiner Majestät in allen Hauptrichtungen bereits genehmigten und festgestellten Entwurfes»[24] zu beraten hatte.

[20] Vgl. R. GRANICHSTÄDTEN-CZERVA, *Die Entstehung der Tiroler Landesverfassung*, S. 41 f.; R. SCHOBER, *Geschichte des Tiroler Landtages*, S. 132.

[21] TLAI, *Landschaftliches Archiv*, Karton 831, Verfassungsakten 1859-1860, Exposé des Generalreferenten über die Verfassungsentwürfe von 1848-1859.

[22] Vgl. R. SCHOBER, *Geschichte des Tiroler Landtages*, S. 132 f. und Anm. 28.

[23] Vgl. «Bothe für Tirol und Vorarlberg», 1854, Nr. 163 und 164, S. 854 und 857 f.

[24] TLAI, *Statthalterei Präsidiale*, Nr. 1782, Bach an Bissingen, 1855 August 9; vgl. auch: R. SCHOBER, *Geschichte des Tiroler Landtages*, S. 133.

Ihre äußerst beschränkte Funktion bestand letzten Endes darin, die generelle Linie des Regierungsentwurfes mit den besonderen Tiroler Verhältnissen zu konfrontieren und diesen anzupassen. Die Kommission schlug die Beibehaltung der vier traditionellen Stände vor, von denen jeder gleichmäßig mit 12 Abgeordneten vertreten sein sollte[25]. Dazu gesellten sich Vorstellungen, wie die vom Statthalter unterstützte Forderung nach dem katholischen Glaubensbekenntnis der Abgeordneten[26], die Bemessung der Wahlrechtsgrenze nach dem Kapitalwert und nicht nach der Steuerquote der Güter und schließlich die Beseitigung der Vertretungsmöglichkeit der Bauern durch Advokaten. Die Vertretung der Universität als freisinnige Körperschaft im Großen und Engeren Ausschuß wurde von der konservativen Gesinnung der Kommission abgelehnt[27].

Von den Ansätzen der demokratischen Bestimmungen von 1849 schien in dieser Form der Landesvertretungen nichts mehr auf. Letzten Endes war der jetzt vorliegende Entwurf eine Wiederholung der stark vormärzlich geprägten Landesverfassung vom Jahr 1816.

Es sei noch einmal festgehalten, daß die Mitglieder der Kommission nicht vom Volk gewählt, sondern von der Regierung ernannt waren. Die Regierung wollte den Entwurf von Männern aus dem Volk sanktionieren lassen, um dem Volk verkünden zu können, daß der Wille des Volkes gesprochen habe.

Die ganze Aktion hatte wohl nur den einen Zweck, der Regierung wenigstens den Schein demokratischer Toleranz zu geben.

Am 17. August 1855 sandte Graf Bissingen den Kommissionsentwurf nach Wien zu Minister Bach und bemerkte in seinem Schlußbericht, daß er sich den Anträgen der Beratungskommission vollinhaltlich anschließe und sie der kaiserlichen Sanktion empfehle[28].

Bach setzte nun daraufhin eine besondere Ministerialkommission ein, als deren Referent Ministerialrat Dr. Josef Lasser Ritter von Zollheim, der

[25] TLAI, *Statthalterei Präsidiale*, Nr. 1782, Nr. 3145, Bissingen an Bach, 1855 August 13; vgl. R. Schober, *Geschichte des Tiroler Landtages*, S. 133.

[26] TLAI, *Statthalterei Präsidiale*, Nr. 1782, Nr. 3202, Bissingen an Bach, 1855 August 17; vgl. R. Granichstädten-Czerva, *Die Entstehung der Tiroler Landesverfassung*, S. 42 f.; J. Fontana, *Vom Neubau bis zum Untergang*, S. 8.

[27] Vgl. R. Schober, *Geschichte des Tiroler Landtages*, S. 133.

[28] Vgl. R. Granichstädten-Czerva, *Die Entstehung der Tiroler Landesverfassung*, S. 43.

spätere Innenminister und Statthalter von Tirol, fungierte[29]. Er übernahm die Aufgabe, die Entwürfe zu überprüfen. Am 3. Juli 1856 legte Bach das Ergebnis der Ministerialkonferenzen dem Kaiser vor. Dem Gesamtkonvolut gehörten neben den einzelnen Landesverfassungen noch zusätzliche Gesetzesentwürfe, die das Heimatrecht und eine allgemeine Städte- und Landgemeindeordnung umfaßten. Das Verfassungskompendium enthielt das Einführungspatent, die 18 Landesstatuten für je ein Kronland und die Statuten über die Landeswürden[30].

Das von Bach für Tirol vorgeschlagene Landesstatut unterschied sich nur wenig von dem Entwurf der Tiroler Statthalterei: Anstelle der Bezeichnung «großer ständischer Ausschußkongreß» stand «Landtag», und das Wort «perennierend» vor Aktivität war weggelassen. Dem Klerus als solchem wurde keine Vertretung im Landtag zugestanden, sondern nur den kirchlichen Würdenträgern und geistlichen Grundbesitzern. Die Berechnung des Zensus erfolgte nach dem Kapitalswert des Grundbesitzes. Neu hinzu kam die Vertretung der vier Handelskammern des Landes Tirol im Landtag. Die Bestimmung, daß als Vertreter des Bauernstandes nur Bauern auftreten könnten, wurde fallengelassen, ebenso das Erfordernis des katholischen Bekenntnisses für die passive Wählbarkeit[31]. Der Entwurf von Alexander von Bach erhielt jedoch nicht die kaiserliche Genehmigung[32]. Dem im patriarchalischen Absolutismus verharrenden Kaiser schien die Einführung von Landtagen zu sehr in die Richtung des Konstitutionalismus zu führen[33]. Jedenfalls gelangte der vom Kaiser Franz Josef nicht unterschriebene Akt erst am 17. April 1860 zurück an den Minister des Inneren[34]. Die schweren Niederlagen von Magenta und Solferino im Sommer 1859, die steigende Verschuldung des Staates in dieser Epoche und die Notwendigkeit, das Ansehen im Deutschen Bund zu retten, ließ die neo-

[29] *Ibidem*, S. 44; R. SCHOBER, *Geschichte des Tiroler Landtages*, S. 133 f.

[30] Vgl. R. SCHOBER, *Geschichte des Tiroler Landtages*, S. 134.

[31] Vgl. R. GRANICHSTÄDTEN-CZERVA, *Die Entstehung der Tiroler Landesverfassung*, S. 45; R. SCHOBER, *Geschichte des Tiroler Landtages*, S. 134.

[32] Vgl. K.G. HUGELMANN, *Der Übergang von den ständischen Landesverfassungen in den österreichischen Ländern zu den Landesordnungen der konstitutionellen Zeit (1848-1861)*, in «Unsere Heimat. Monatsblatt des Vereines für Landeskunde und Heimatschutz von Niederösterreich und Wien», 12, 1927, S. 99; R. SCHOBER, *Geschichte des Tiroler Landtages*, S. 134.

[33] J. FONTANA, *Vom Neubau bis zum Untergang*, S. 8.

[34] R. GRANICHSTÄDTEN-CZERVA, *Die Entstehung der Tiroler Landesverfassung*, S. 45.

absolutistische Monarchie dann doch notgedrungenermaßen in Richtung Konstitutionalismus einschwenken[35].

3. *Der Kampf um einen altständischen «Scheinlandtag»*

Unter dem Einfluß des neuen Statthalters, Erzherzog Carl Ludwig (1855-1860), wurde der auf vier Männer zusammengeschmolzene Ausschuß im Mai 1859 auf 16 Mitglieder erhöht[36].

Der Erzherzog-Statthalter lud die Mitglieder des verstärkten ständischen Landesausschusses am 15. Juli 1859 ein, sich über die notwendigsten Wünsche des Landes schriftlich zu äußern. Alle Kundgebungen gipfelten in dem Wunsch nach baldiger Einberufung eines konstitutionellen Landtages und nach Trennung der Funktion des Statthalters von der des Landeshauptmannes[37]. Der Ruf nach einer Landesverfassung war allgemein unüberhörbar geworden[38]. Deutlich machte dies der ehemalige Landeshauptmann, Leopold Graf Wolkenstein, der, indem er zur «Treue gegen die Geschichte aufrief, die Einberufung eines Landtages in der altherkömmlichen Form» forderte[39]. Dieser sollte eine neue Verfassung ausarbeiten. Die altherkömmliche Form des Landtages konnte aber nur bedeuten, daß der alte ständische Landtag wiederhergestellt werden sollte. Mit diesem bei der Bevölkerung Tirols opportunen Ruf führte man das eigentliche Ziel, einen konstitutionellen Landtag zu schaffen, *ad absurdum*, denn das Volk wollte vor allem und zuerst einen Landtag – ob dieser Landtag nun ständisch oder konstitutionell beschickt war, konnte die Tiroler Bevölkerung im allgemeinen ohnehin nicht so genau unterscheiden, da man einen konstitutionellen Landtag in Tirol nicht kannte. Abgesehen davon, hätte man einen konstitutionellen Landtag seitens des Kaisers ohnedies nicht gestattet. Aber der Protest richtete sich generell gegen den absoluten Zentralismus.

[35] Vgl. E. ZÖLLNER, *Geschichte Österreichs. Von den Anfängen bis zur Gegenwart*, Wien - München 1990[8], S. 403 f.; J. FONTANA, *Vom Neubau bis zum Untergang*, S. 73 ff.

[36] TLAI, *Landschaftliches Archiv*, Karton 831, Verfassungsakten 1859-1860, Kaiser an Carl Ludwig, 1859 Mai 20; vgl. R. GRANICHSTÄDTEN-CZERVA, *Die Entstehung der Tiroler Landesverfassung*, S. 47; R. SCHOBER, *Geschichte des Tiroler Landtages*, S. 135.

[37] R. GRANICHSTÄDTEN-CZERVA, *Die Entstehung der Tiroler Landesverfassung*, S. 48.

[38] Vgl. R. SCHOBER, *Geschichte des Tiroler Landtages*, S. 135.

[39] *Ibidem*.

Dazu kamen dann noch Wünsche, die zum Teil schon im Vormärz artikuliert, aber noch keiner Lösung zugeführt worden waren: Regulierung des Forstwesens, freie Gemeindeordnung, Herabsetzung verschiedener Gebühren, auch der Tabak- und Salzpreise, Revision der Schießstandordnung und des Heeresergänzungsgesetzes, neues Gewerbegesetz, Erneuerung der Hypotheken, da die Einführung des Grundbuches in absehbarer Zeit noch nicht durchgeführt werden konnte, Herabsetzung der Militärdienstzeit von acht auf sechs Jahre und eine Einberufung von Vertrauensmännern aus allen Reichsteilen zu Beratungen über die Staatssanierung. Weiters forderte das Land Tirol einen Holzausfuhrzoll wegen des in Tirol herrschenden Holzmangels und vor allem auch die tatkräftige Weiterführung der Etschregulierung[40].

Wenn auch alle derartigen Wünsche in absehbarer Zeit nicht erfüllt werden konnten, so zeigte sich der Gesamtstaat jetzt nach den Niederlagen im Sommer 1859 doch bereit, wenigstens einige Probleme anzugehen. Zugeständnisse wurden Tirol in der Forstverwaltung gemacht, auch ein provisorisches Landesverteidigungsgesetz war von Franz Josef mit Handbillett vom 17. Mai 1859 erlassen worden und schließlich setzte der Kaiser am 11. August 1859 die Übertragungsgebühr für den bäuerlichen Grundbesitz herab[41].

Kaum Aussichten auf Erfolg hatten die Wünsche, die der Propst von Arco, P. Giovanni Dall'Armi, im Namen des Trentino vortrug. Er wollte einen eigenen Landtag für das Trentino oder mindestens Gleichheit der Stimmen zwischen Deutsch- und Welschtirol sowie besondere, die Eigenheiten des Südens berücksichtigende Gesetze auf verschiedenen Gebieten[42].

Am 1. August 1859 begannen die Beratungen des Ausschusses, der sich allerdings für die Entscheidung über die Landesverfassung nicht kompetent hielt, da er weder von Franz Josef einberufen worden war, noch vom (seit dem Jahr 1848 aufgelösten) Landtag den Auftrag dazu erhalten konnte. Das Gremium sprach sich für die Einsetzung einer vom Kaiser ernannten Kommission zur Beratung der künftigen Verfassung aus; der verstärkte Landtagsausschuß räumte sich selbst ein, prinzipielle Forderungen an diese

[40] *Ibidem.*

[41] Vgl. E. HECHENSTEINER, *Geschichte Tirols*, S. 28 f.

[42] TLAI, *Landschaftliches Archiv*, Karton 829, Verfassungsakten 1859-1860, Propst von Arco, P. Giovanni Dall'Armi, an Carl Ludwig, 1859 August 2; vgl. R. SCHOBER, *Geschichte des Tiroler Landtages*, S. 135 f.

Verfassung zu artikulieren. Der Ausschuß sprach sich weiter gegen die Trennung des Trentino vom provinziellen Verband aus, wünschte eine den bestehenden nationalen Verhältnissen angepaßte Verteilung der Stimmen im Landtag, mehr Volkstümlichkeit der Landesverfassung, das Recht der Begutachtung der Gesetze vor ihrem Inkrafttreten, ein unmittelbares Petitionsrecht an Kaiser Franz Josef, freie Verfügung über Landesfonds und die Veröffentlichung der Landtagsverhandlungen[43].

In seinem Vortrag an den Kaiser vom 25. August 1859 befürwortete Erzherzog Carl Ludwig den einmütigen Wunsch des Landes nach Wiederherstellung der Verfassung, und Kaiser Franz Josef genehmigte den Antrag des neuen Innenminister Agenor Graf Goluchowski am 7. September 1859, den Entwurf von 1855 und den darauf aufbauenden Entwurf Bachs vom Jahr 1856 von einer Landeskommission beraten zu lassen[44].

Zunächst betraute der Erzherzog den alten Clemens Graf Brandis, den ehemaligen erzkonservativen Landesgouverneur (1840-1848) von Tirol, mit der Verfassung der Grundzüge[45]. Mit dieser personellen Entscheidung feierten nicht nur die Konservativen einen Sieg über die liberale Opposition – die zwar in Tirol klein war, aber die die Presse in der Hand hatte und damit gegen das ständische Prinzip zu Felde zog –, auch der Konstitutionalismus rückte dadurch in weite Ferne[46]. Allerdings sympathisierte ein Großteil der Bevölkerung in Tirol ohnedies viel stärker mit dem ständischen Prinzip, weshalb es für die Herrschenden relativ problemlos war, einen Großteil des Tiroler Volkes durch die Gewährung eines ständischen Landtages, wie er ja schon seit dem Spätmittelalter bestand, Sand in die Augen zu streuen.

Clemens Graf Brandis entsprach dann auch voll und ganz den Erwartungen des Statthalters Erzherzog Carl Ludwig. Bereits 14 Tage später legte Graf Brandis den Entwurf Erzherzog Carl Ludwig vor. Rudolf Granichstädten-Czerva schrieb dazu:

[43] Vgl. TLAI, *Landschaftliches Archiv*, Karton 828, Verfassungsakten 1849-1859, «Abschriften der Sitzungsprotokolle der Punitation, der Desiderien und höchsten Vorträge an Seine k.k. apostolische Majestät vom 1. bis 11. August 1859».

[44] TLAI, *Landschaftliches Archiv*, Verfassungsakten 1849-1859, Karton 828, «Allerhöchste Entschließungen über die Vorträge Seiner kaiserlichen Hoheit des durchlauchtigsten Herrn Erzherzog-Statthalters Carl Ludwig» (Handbillett von 1859 September 7); vgl. R. SCHOBER, *Geschichte des Tiroler Landtages*, S. 136.

[45] Vgl. R. GRANICHSTÄDTEN-CZERVA, *Die Entstehung der Tiroler Landesverfassung*, S. 50.

[46] Vgl. R. SCHOBER, *Geschichte des Tiroler Landtages*, S. 136.

«In freimütiger, manchmal sarkastischer Sprache gibt Graf Brandis eine Uebersicht über die Ereignisse seit 1848, wobei er seine konservativen Anschauungen immer wieder durchblicken läßt. Im allgemeinen schließt er sich dem reichsrätlichen Entwurfe, der eine Modifizierung des Bach'schen Operates und beantragt nur folgende Aenderungen: Trennung der Würde des Statthalters von der des Landeshauptmannes, Einführung zeitweiliger offener Landtage und Vertretung des Klerus»[47].

Tatsächlich wandte sich der mehr als konservative Graf Brandis in seinem Entwurf[48], der zur Grundlage der Beratungen der Kommission gemacht wurde, gegen jede Form der Repräsentativdemokratie und des Konstitutionalismus und trat vehement für die alte Ständeverfassung ein. Im allgemeinen schloß er sich – wie bereits festgehalten – dem Entwurf des Reichsrates an, der eine Modifizierung des Exposés von Bach darstellte. Allerdings lehnte Graf Brandis auch die Vormärzverfassung ab, der er – durch das eigene Erleben als Tiroler Gouverneur beeindruckt – eine Mitschuld an den Ereignissen des Jahres 1848 anlastete. Als Konsequenz zu dieser Haltung trat Brandis auch für die Trennung der Landeshauptmannstelle, bei deren Besetzung den Ständen ein Vorschlagsrecht zugebilligt werden sollte, von der des Statthalters ein[49].

Der Erzherzog berief Mitte November außer Graf Brandis weitere vier Mitglieder in das Komitee und forderte den ständischen Generalreferenten Franz Freiherrn von Buol auf, ein Gutachten abzugeben[50]. Buol bekannte sich in seinem Gutachten als eifrigster Verfechter der Landesverfassung vom Jahr 1816, in der den Ständen lediglich das Recht blieb «Bitten und Vorstellungen» entweder unmittelbar an den Kaiser einzusenden oder dem Landesgubernium zu überreichen[51]. Buol wünschte sich eine dreifache Gliederung: nämlich offener Landtag, großer Ausschußkongreß und ständische Aktivität. Der besitzende Bauernstand sollte seine Verordneten aus den immatrikulierten Bezirken entsenden. Ausdrücklich sprach sich Buol gegen die Gewährung von Sitz und Stimme an die Landesuniversität aus, denn seiner Meinung nach habe nur der 'Besitz' Anrecht auf Landstandschaft. Aus dem gleichen Grund eliminierte er auch die Handels-

[47] R. GRANICHSTÄDTEN-CZERVA, *Die Entstehung der Tiroler Landesverfassung*, S. 50.

[48] TLAI, *Landschaftliches Archiv*, Karton 830, Verfassungsakten 1859-1860, «Entwurf des Verfassungspatentes und der Wahlordnung von Seiner Excellenz Grafen Clemens Brandis», 1859 Dezember 10.

[49] Vgl. R. SCHOBER, *Geschichte des Tiroler Landtages*, S. 137.

[50] Vgl. R. GRANICHSTÄDTEN-CZERVA, *Die Entstehung der Tiroler Landesverfassung*, S. 50.

[51] TLAI, *Landschaftliches Archiv*, Karton 830, Verfassungsakten 1859-1860, Exposé Clemens Graf Brandis, 1859 November 15.

kammern. Der ständischen Aktivität obliege schließlich auch der Vollzug der Beschlüsse des großen Ausschußkongresses[52]. Das Recht der Besteuerung behielt sich der Kaiser selbst vor. Die Landesverfassung von 1816 war konträr zu jedem Konstitutionalismus und auch hinsichtlich ihrer Kompetenzen eher minimalistisch. Buol betonte, daß die Wiener Zentralregierung mit dem System der Alleinverantwortung brechen müsse, daß die Regierung vielmehr einer durch die Landstände ausgeübten Landesvertretung bedürfe, wenn er auch andererseits eine «Mitausübung von Regierungsrechten» durch die Länder als mit dem monarchischen Prinzip unvereinbar hielt[53].

Zwischen 10. und 24. Dezember 1859 wurde der Entwurf von Brandis und das eingehende Exposé von Buol beraten[54]. Als Mitglieder nahmen an diesen Beratungen teil: Clemens Graf Brandis in seiner Eigenschaft als Vorsitzender, Hieronymus von Klebelsberg für den Bürgerstand, Leopold Graf Wolkenstein für den Adel, Fürstbischof Vinzenz Gasser als Vertreter des Klerus und Fidel Wohlwend aus Feldkirch[55] als Vertreter der grundbesitzenden Bauern. Während Brandis und Gasser für eine Neuauflage der ständischen Verfassung plädierten, verlangte Klebelsberg eine Verstärkung des Bürger- und Bauernstandes; Wohlwend seinerseits setzte sich für die kompromißlose Einführung einer Repräsentativverfassung ein[56]. Die Erzkonservativen setzten sich durch. Die Gleichheit der Stände wurde erneut festgesetzt, der geistliche Stand aber sollte nur durch die Bischöfe, die Dekane, die Pröpste der Kollegiatsstifte und die Äbte der grundbesitzenden Stifter vertreten sein. Der Landesuniversität wurde ein Mandat aus Gründen der dort herrschenden Freisinnigkeit abgesprochen und dem Adel wurde eine grundlegende Änderung der Matrikelordnung, wenn die Stimmengleichheit gewahrt wurde, zugestanden[57].

[52] Vgl. R. GRANICHSTÄDTEN-CZERVA, *Die Entstehung der Tiroler Landesverfassung*, S. 51.

[53] *Ibidem*, S. 50 f.

[54] Vgl. R. SCHOBER, *Geschichte des Tiroler Landtages*, S. 137.

[55] *Ibidem*, S. 137 Anm. 48 fand in einem Akt in TLAI, *Landschaftliches Archiv*, Karton 831, Rhomberg an Carl Ludwig, 1860 Jänner 3, daß der Vorarlberger Vertreter auf ausdrücklichen Wunsch des Erzherzog-Statthalters an den Beratungen teilnahm.

[56] Vgl. M. MAYR, *Beiträge zur Geschichte der Entstehung und Reform der Tiroler Landesverfassung vom Jahre 1861*, Innsbruck 1913, S.16; E. HECHENSTEINER, *Geschichte Tirols*, S. 30 f.

[57] Vgl. M. MAYR, *Beiträge zur Geschichte*, S. 16; R. SCHOBER, *Geschichte des Tiroler Landtages*, S. 138.

Nachdem am 27. Dezember 1859 das Ergebnis der Beratungen vorlag, berief der Statthalter den verstärkten Ausschuß ein, der den Entwurf jedoch ohne Änderungen annahm[58].

Am 8. Februar 1860 legte der Statthalter den Entwurf mit einem ausführlichen erläuternden Schreiben vor.

Die wichtigsten Neuerungen waren demnach:

1. Die Verfassung sollte sich in ihrem Wirkungskreis auf Tirol beschränken, Vorarlberg sollte ausgeschieden werden.

2. Die Vertretung durch Stände erhielt vor den Vertretungen nach der Kopfzahl oder nach den Interessen den Vorzug und zwar durch die vier jahrhundertealten Stände mit gleicher Stimmberechtigung untereinander.

3. Das Oberhaupt der Stände, der Landeshauptmann, sollte eine von der Regierung unabhängige Person sein, also kein besoldeter Regierungsbeamter.

4. Die Stände sollten stets die Wohlfahrt des Landes befestigen und heben und dadurch der Regierung eine feste Stütze sein.

5. Die Mitglieder des Landtages sollten durch freie Wahl ihrer Standesgenossen erwählt werden und keiner sonstigen Bestätigung bedürfen.

6. Die Versammlungen des Landtages sollten öffentlich sein.

7. Die Kosten des Landtages wie der ständischen Ämter waren vom Staat zu tragen[59].

Der wesentlichste, vom Erzherzog-Statthalter jedoch nicht gebilligte Fortschritt des Entwurfes lag in der Ausdehnung des ständischen Wirkungskreises auf die Legislative. Die Legislative sollte sich freilich nicht allzu weitgehend gestalten, aber immerhin wurde ein 'Beirat' des Landtages zu allen kaiserlichen Gesetzen, die das Land Tirol betrafen, vorgesehen. Dahinter stand also der Gedanke, nur ein freier, an der Gesetzgebung mitwirkender Landtag könnte sowohl der Regierung als auch dem Thron eine «feste Stütze» im immer komplexer werdenden politischen Leben sein[60]. In zwei

[58] Vgl. dazu: TLAI, *Landschaftliches Archiv*, Karton 381, Verfassungsakten 1859-1860, «Sitzungsprotokolle des verstärkten ständischen Landtagsausschusses zur Beratung der tirolischen Landesverfassung».

[59] Nach R. GRANICHSTÄDTEN-CZERVA, *Die Entstehung der Tiroler Landesverfassung*, S. 52 f.

[60] Zu dieser Interpretation vgl. R. SCHOBER, *Geschichte des Tiroler Landtages*, S. 139.

weiteren Bestimmungen wurde der Wille zur Selbständigkeit gleichfalls deutlich. Der Landeshauptmann sollte mit Zustimmung des Erzherzog-Statthalters von der Regierung völlig unabhängig sein und die Abgeordneten, frei von ihren Standesgenossen gewählt, der kaiserlichen Bestätigung nicht mehr bedürfen[61]. Daß man sogar diese kleinen Zugeständnisse den Ständen Tirols nicht zusicherte, zeigt uns wieder deutlich die Angst, die man auf Regierungsseite sogar vor den konservativen und systemerhaltenden Ständen hatte. Dieses Stückchen 'Legislative' hat ja an und für sich noch nichts mit dem eigentlichen Konstitutionalismus zu tun, wäre aber sicher ein Zeichen der Öffnung gewesen. So brachte dieser Entwurf keine grundlegenden Neuerungen, man hatte nicht einmal gewagt, dem einen oder anderen Stand eine größere Stimmenanzahl zuzubilligen[62].

Obwohl die Mehrheit des Tiroler Volkes sich mit diesem Entwurf durchaus identifizieren hätte können, war das Verhältnis der Öffentlichkeit zu diesem hinter verschlossenen Türen entstandenen Verfassungsentwurf nicht ungetrübt. Der Imster Bezirksvorsteher Kaspar Speckbacher charakterisierte die Einstellung der Tiroler Bevölkerung in dieser Frage als «apathisch»[63]. Die Handels- und Gewerbekammern von Innsbruck und Bozen sprachen sich für eine verstärkte Vertretung des Bürger- und Bauernstandes und im besonderen ihren Einzug in den Tiroler Landtag aus[64].

Der verstärkte ordentliche Reichsrat befaßte sich am 31. Mai 1860 mit dem Entwurf und beantragte noch Änderungen[65]. Hierauf berief Kaiser Franz Josef im Juli des Jahres 1860[66] eine Ministerratssitzung ein. Der

61 *Ibidem.*

62 Vgl. R. GRANICHSTÄDTEN-CZERVA, *Die Entstehung der Tiroler Landesverfassung*, S. 53 f.; vgl. auch R. SCHOBER, *Geschichte des Tiroler Landtages*, S. 139 f., der schreibt: «Noch einmal, ein Jahr vor der allgemeinen Konstitution, hatte sich das Ständewesen in Tirol durchgesetzt», sieht in dieser Entwicklung durchaus positive Ansätze, aber übersieht m.E., daß ein Fortschritt nur durch mehr Konstitutionalismus erreicht werden kann. Subjektiv aus der Warte der Mehrheit des Tiroler Volkes war vielleicht durchaus so etwas wie Zustimung vorhanden, aber das Ständewesen geht ja bis ins Spätmittelalter zurück, sodaß die Schaffung eines ständischen Prinzips kein Fortschritt bedeuten kann.

63 TLAI, *Statthalterei Präsidiale*, Nr. 318, Nr. 420, Bezirksvorsteher Kaspar Speckbacher an Carl Ludwig, 1860 Februar 3; vgl. R. SCHOBER, *Geschichte des Tiroler Landtages*, S. 140.

64 TLAI, *Landschaftliches Archiv*, Karton 830, Verfassungsakten 1859-1860, Handels- und Gewerbekammer Innsbruck an Carl Ludwig, 1860 Februar 6 und Eingabe der Bozner Handelskammer, 1860 Februar 4.

65 Vgl. K.G. HUGELMANN, *Der Übergang von den ständischen Landesverfassungen*, S. 112.

66 Dauer: 1860 Juli 10-13.

Kaiser entschied die noch offenen Verfassungsfragen, vor allem jene, die seine monarchischen Rechte betrafen. Kaiser Franz Josef behielt sich auch etwa den Wahlmodus für den Landeshauptmann vor, und dem Landtag gestand der Kaiser kein Vorberatungsrecht der allgemeinen Gesetze zu, sondern beschränkte dessen Mitwirkung an der Gesetzgebung auf Anträge für bereits kundgetane allgemeine Gesetze[67]. Kaiser Franz Josef behielt sich offenbar in vielen offenen Verfassungsfragen, vor allem in jenen, die seine monarchischen Rechte betraf, eine höchstpersönliche Entscheidung vor. Der Kaiser entschied auch die Patentform dieses Verfassungsgesetzes[68], die Betonung der Einheit des Landes Tirol[69], die Erweiterung der Grundvoraussetzung für das passive Wahlrecht von der «katholischen» – wie der Tiroler Entwurf meinte – zur «christlichen» Religion[70]. Ferner regelte Franz Josef persönlich den Wahlmodus in den Städten und Landgemeinden[71]. Auch bezüglich der italienischen Vertretung am Landtag sollte alles beim alten bleiben[72]. Schließlich lehnte der Kaiser gegen den Willen seines Bruders Erzherzog Carl Ludwig die Wahl der Abgeordneten durch Gemeindeinsassen ab. Gerade in den Tiroler Städten fanden sich freisinnige Elemente, was den Erzherzog Statthalter dazu bewogen hatte, die Wahl durch alle Gemeindeinsassen vorzuschlagen[73]. Offenbar mußte Franz Josef bei der Regelung aller Verfassungsfragen die ungarischen Verhältnisse im Auge behalten, wo viel eher von den Gemeindeausschüssen Loyalität zu erwarten war[74].

Das in seinen wesentlichen Fragen doch vom Kaiser entschiedene Landesstatut wurde dann in das Oktoberdiplom vom 20. Oktober 1860 übernommen[75]. Noch immer war die Frage der Legislative nicht eindeutig entschieden. Wahrscheinlich hatte Franz Josef bewußt einen Gummipa-

[67] Druck des Protokolls von 1860 Juli 10 bei R. GRANICHSTÄDTEN-CZERVA, *Die Entstehung der Tiroler Landesverfassung*, S. 64-81.

[68] *Ibidem*, S. 65.

[69] *Ibidem*, S. 66.

[70] *Ibidem*, S. 69.

[71] *Ibidem*, S. 75 f.

[72] *Ibidem*, S. 68.

[73] *Ibidem*, S. 75 f.

[74] Vgl. R. SCHOBER, *Geschichte des Tiroler Landtages*, S. 141.

[75] *RGBl* 226/1860, Nr. 67.

ragraphen eingesetzt, damit er die Legislative gegebenenfalls voll an sich ziehen konnte[76].

Das Oktoberdiplom vom Jahr 1860, das den Ländern insgesamt größere Kompetenzen als dem Reichsrat einräumte[77], kann durchaus als dezentralisierendes Statut angesehen werden[78]. Freilich blieb auch durch diesen 'föderalistischen' Akt die Legislative beim Kaiser und somit brachte das Oktoberdiplom eigentlich nicht den geringsten Fortschritt in Richtung Konstitutionalismus, zumal es auch an der alten ständischen Verfassung weiter festhielt.

Schließlich wurde das Oktoberdiplom von maßgebenden Schichten der Bevölkerung der Monarchie schon wegen seines aristokratischen Charakters und seines nur spärlich verbrämten Absolutismus in den deutschsprachigen Ländern abgelehnt. Vor allem stieß es aber auf Widerstand in Ungarn, das sich gegen die Einbeziehung seiner Länder in den Reichsrat und auch gegen die unmittelbare Abhängigkeit der Nebenländer Kroatien, Slawonien und Siebenbürgen von Wien wandte. Ungarn fegte diese Verfassung mit ihrem hauptsächlichen Urheber Minister Agenor Graf Goluchowski hinweg[79].

In Tirol blieb als einzige unmittelbare Auswirkung des Ringens um eine Landesverfassung die endgültige Trennung des Amtes des Statthalters von der des Landeshauptmannes. Am 27. November 1860 übergab Erzherzog Carl Ludwig dem aufgrund des Oktoberdiploms ernannten Leopold Graf Wolkenstein-Trostburg die Geschäfte des Landeshauptmannes[80].

[76] So R. SCHOBER, *Geschichte des Tiroler Landtages*, S. 141.

[77] Dem Reichsrat blieb lediglich das Zoll-, Geld -und Kreditwesen, dann Handels-, Verkehrs- und Postangelegenheiten und die Ordnung der Militärpflicht, die Einführung neuer Steuern und die Prüfung des Budgets. Alle anderen Bereiche des öffentlichen Lebens fielen in die Zuständigkeit der Landtage; vgl. auch die Edition bei I. REITER (ed), *Texte zur österreichischen Verfassungsentwicklung 1848-1955* (WUV Arbeitsbücher Jus, 4), Wien 1997, S. 87, Nr. 27.

[78] Vgl. R. SCHOBER, *Geschichte des Tiroler Landtages*, S. 141.

[79] Vgl. E.C. HELLBLING, *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte* (Rechts- und Staatswissenschaften, 13), Wien - New York 1974², S. 358 ff.

[80] TLAI, *Landschaftliches Archiv*, Karton 831, Verfassungsakten 1859-1860, Carl Ludwig an den ständigen Landtagsausschuß, 1860 Dezember 22; TLAI, *Statthalterei Präsidiale*, Nr. 4111, Carl Ludwig an Schmerling, 1860 Dezember 22; vgl. R. SCHOBER, *Geschichte des Tiroler Landtages*, S.142 f.

4. *Zusammenfassung und Ergebnisse*

Noch bevor die in Richtung Konstitutionalismus gehende, allerdings oktroyierte Landesverfassung von Tirol vom Jahr 1849 eine Chance auf Verwirklichung hatte, wurde im Habsburgerreich der Neoabsolutismus eingeführt. Die von David Schönherr redigierte «Tiroler Schützenzeitung» verglich die Situation im Jahr 1852 mit den Zuständen von 1809[81]. Daraufhin wurde das Blatt, da es seine Stimme für die Landesrechte erhoben hatte, einen Monat lang eingestellt. Die erste Ausgabe dieser Zeitung nach der Pause wurde an manchen Orten von den Bauern mit der Musikkapelle von der Post abgeholt[82].

In Tirol waren es jetzt die Stände, die sich gegen den Absolutismus wehrten und die *partout* nach wie vor eine Landesvertretung haben wollten. In Wien war man sich klar darüber, daß man den Ländern eine Scheinautonomie geben mußte, wollte man vermeiden, daß der Staat dem Volk völlig entfremdet wurde. Diese Scheinautonomie bestand nun wechselweise in vom Kaiser eingesetzten Gremien, die beraten sollten, in welcher Form der altständische Landtag fortgeführt werden sollte. In Tirol, wo die besitzenden Bauern seit dem Spätmittelalter auf dem Landtag vertreten waren[83], wäre man in breiten Bevölkerungsschichten mit einem ständischen Landtag zufrieden gewesen. Nur die relativ kleinen liberalen Kreise Tirols forderten einen konstitutionellen Landtag. Diesem Ansinnen ist man scheinbar insofern entgegengekommen, als man über eine Verstärkung des dritten und vierten Standes diskutierte, ohne daran zu denken, das tatsächlich zu tun. Auch die 'nationale Frage', das Verhältnis des Trentino zu Deutschtirol, blieb in der Zeit des Neoabsolutismus unberührt. Charakteristisch sind schließlich auch die Agenden, die der absolutistische Staat dem ohnedies altständisch errichteten und durch Regierungskontrolle eingerichteten Tiroler Parlament zugestehen wollte. Auch die sicher nicht revolutionären Wünsche und Vorstellungen der Tiroler Stände behielt sich der Kaiser vor. Manche Forderungen, wie etwa ein

[81] «Tiroler Schützenzeitung», April 1852, Nr. 33; vgl. auch: J. FONTANA, *Vom Neubau bis zum Untergang*, S. 7.

[82] Vgl. O. REDLICH, *David von Schönherr*, in «Zeitschrift des Ferdinandeums für Tirol und Vorarlberg», 3. Folge, 42, 1898, S. 9; vgl. auch: J. FONTANA, *Vom Neubau bis zum Untergang*, S. 7.

[83] Vgl. N. GRASS, *Aus der Geschichte der Landstände Tirols*, in *Album Helen Maud Cham* (Etudes presentées à la Commission Internationale pour l'Histoire des Assemblées d'États, 24), Löwen - Paris 1962, S. 297-324.

eigener Landtag für das Trentino, wurden umgehend *ad acta* gelegt. Der Tiroler Parlamentarismus beschränkte sich in der Zeit des Neoabsolutismus, wenn er überhaupt bestand, doch im wesentlichen auf Ehrenvorrechte der Stände.

Parte II

Il Parlamento in rapporto con l'amministrazione

Il Parlamento e le leggi sugli organici delle amministrazioni dello Stato

di *Giovanna Tosatti*

«Tracciare i confini tra il potere legislativo e quello esecutivo»: questo significava – per usare un'espressione di Depretis – decidere l'attribuzione della riforma degli organici delle amministrazioni al Parlamento ovvero al Governo[1].

Questo confine, come si vedrà, per tutto l'Ottocento subì frequenti spostamenti, e comunque anche quando la competenza in materia di organici e più in generale di organizzazione della pubblica amministrazione fu attribuita in maniera apparentemente inequivocabile al potere esecutivo (come in età crispina) o viceversa al Parlamento (in età giolittiana), ciò non avvenne mai con una totale esclusione dell'influenza del potere per così dire perdente.

Occorre aggiungere che sulla scena di questa vicenda comparvero a un certo momento anche altri attori, ossia le associazioni di impiegati pubblici, che iniziarono a costituirsi nel periodo giolittiano e che avevano come scopo immediato proprio il miglioramento degli stipendi e degli organici e la tutela del diritto degli impiegati stessi contro eventuali arbitri[2]. Storicamente, nella impossibilità di ottenere consistenti aumenti di stipendio, l'azione di queste associazioni venne inevitabilmente a concentrarsi in frequenti richieste di allargamento degli organici; queste se venivano giustificate con il maggior lavoro e con il crescente bisogno di personale determinati dall'estendersi delle funzioni dello Stato, rispondevano perfettamente alle esigenze di carriera degli impiegati. Non per caso le proposte governative, che evidentemente recepivano queste istanze, prevedevano allargamenti di organici a vantaggio soprattutto dei gradi più elevati.

[1] *Atti parlamentari della Camera dei deputati* (d'ora in poi *APC*), Leg. XIII, Sess. 1878, *Discussioni*, tornata del 4 giugno 1878.

[2] Un censimento di queste associazioni è in MINISTERO DELL'AGRICOLTURA - INDUSTRIA E COMMERCIO - UFFICIO DEL LAVORO, *Le organizzazioni di impiegati. Notizie sulle origini e lo sviluppo delle organizzazioni di miglioramento degli impiegati pubblici e privati in Italia*, Roma 1910.

Una volta delineato il quadro generale, conviene risalire alle origini dello Stato unitario, o ancora più indietro: infatti, già nel 1851, durante la prima discussione di un bilancio di fronte al Parlamento subalpino, fu posta la questione se gli organici delle amministrazioni dovessero essere materia di decreti o di disposizioni legislative. Si contrapponevano da una parte il potere esecutivo, che voleva riservarsi la facoltà di decidere sugli organici e più in generale sull'organizzazione degli uffici, dall'altra parte il potere legislativo, che pretendeva di regolare con leggi ogni aspetto. Ha scritto Gaetano D'Auria che comunque

«fin dall'inizio della nostra storia costituzionale il Parlamento dà il suo contributo all'organizzazione dell'amministrazione e nessuno ne contesta la legittimità: ma proprio perché Governo e Parlamento sono riconosciuti contitolari della funzione organizzatrice, si parla di una frontiera mobile fra legge e regolamento e la potestà si distribuisce fra i due organi costituzionali secondo criteri che sono, alla fine, non giuridici ma politici»[3].

Un primo punto fermo nella contesa fra i due poteri fu raggiunto nel 1876, quando la legge del 7 luglio n. 3212 «sul miglioramento della condizione degli impiegati dello Stato» obbligava il Governo a presentare gli organici delle amministrazioni civili in allegato alla nota di variazione degli stati di prima previsione del bilancio: in sostanza, si considerava il Parlamento giudice soltanto relativamente alla spesa. Molti anni più tardi il deputato Di Scalea osservò che

«la legge del 1876 dava luogo durante la discussione dei bilanci a tumultuarie modificazioni, aumenti di stipendi e di posti, che rendevano oltremodo mutabile l'ordinamento dei vari ministeri; le modificazioni avvenivano sia per effetto del potere esecutivo ... sia per soverchia ingerenza parlamentare non meditata né ordinata»[4].

Solo due anni più tardi la discussione alla Camera sulla ricostituzione del Ministero dell'agricoltura, industria e commercio[5] fece emergere con evidenza un ulteriore conflitto, in questo caso interno al Parlamento: all'epoca la Camera, per una teoria mai messa in discussione, era sovrana in fatto di bilancio e godeva del diritto di interferire nelle proposte governative

[3] G. D'Auria, *L'organizzazione dei ministeri: norme e prassi applicative*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», XXXII, 1982, p. 1351.

[4] *APC*, Leg. XXI, Sess. II, 1902-1904, *Documenti, disegni di legge e relazioni* (d'ora in poi *Documenti*), n. 122 A, «Disposizioni sui ruoli organici delle amministrazioni dello Stato», Relazione della Commissione. Dalla relazione di Giolitti allegata al disegno di legge per lo stato degli impiegati civili la Camera apprese che in vent'anni il ruolo organico del Ministero dell'interno era stato modificato 25 volte, quello delle finanze 18, quello di grazia e giustizia 15, quello degli altri ministeri non meno di 10.

[5] *APC*, Leg. XIII, Sess. 1878, *Discussioni*, tornata del 4 giugno 1878.

stanziando una spesa anziché un'altra, allargando, diminuendo o sopprimendo l'uno o l'altro capitolo. Il Senato poteva soltanto respingere il bilancio, ma non emendarlo. Infatti pur essendo il bilancio una legge, la sua presentazione al Senato in fine di sessione faceva sì che, nonostante la possibilità teorica – peraltro addirittura contestata – di apportare modifiche, il Senato se ne astenesse, per cui anche quando non approvava i mutamenti, li tollerava per non ritardare l'approvazione del bilancio stesso[6]. In particolare nella seduta dell'8 giugno 1878 fu il relatore del progetto di legge sulla ricostituzione del Ministero dell'agricoltura, industria e commercio Morana ad intervenire con decisione su questo punto, ricordando che se si fosse decisa la modifica degli organici con legge speciale (ossia secondo il normale *iter* legislativo e non durante l'approvazione del bilancio) questo «privilegio» della Camera – così lo definiva Morana – avrebbe dovuto essere condiviso anche con l'altro ramo del Parlamento.

È risaputo che Crispi risolse il problema alla sua maniera, stabilendo con la legge del 12 febbraio 1888 n. 5195, che il numero e le attribuzioni dei ministeri fossero determinati con decreti reali: in ogni caso rimaneva il vincolo per il Governo di presentare alla Camera in allegato ai bilanci di previsione gli organici, che venivano poi esaminati dalla Commissione di bilancio.

Gli abusi fin troppo scontati derivanti dalla legislazione crispina aprirono la strada anche in questo specifico campo a un nuovo protagonismo del Parlamento: si trattava di limitare il potere discrezionale dei ministri nell'ordinamento dell'amministrazione pubblica, anche per attenuare le conseguenze derivanti dalla mancanza di leggi che disciplinassero la responsabilità ministeriale e che regolassero lo stato degli impiegati civili. Così il 27 gennaio del 1900 il presidente del Consiglio Pelloux presentò al Senato un progetto nel quale veniva comunque riconosciuto al potere esecutivo

«entro i limiti dei fondi concessigli, una ragionevole libertà di azione, correlativa alla responsabilità che gli incombe della buona organizzazione e del regolare andamento dei pubblici servizi»[7].

[6] Cfr. P. CALANDRA, *Parlamento e amministrazione*, I: *L'esperienza dello Statuto albertino*, Milano 1971, p. 289.

[7] *Atti parlamentari del Senato del Regno* (d'ora in poi *ASR*), Leg. XX, Sess. III, 1899-1900, *Documenti*, n. 58.

Questa 'generosità' verso il potere esecutivo fu giudicata addirittura eccessiva dalla Commissione permanente di finanza, incaricata di esaminare il progetto, in quanto la facoltà concessa al Governo di modificare i ruoli organici senza legge speciale, ma con legge di bilancio, quando le modificazioni stesse si riferivano al numero degli impiegati nei singoli gradi del ruolo, senza aumentare la spesa complessiva, aveva precedentemente provocato – come già si è ricordato – molte distorsioni nelle amministrazioni. In particolare, il Governo più di una volta aveva ottenuto un aumento di posti di alti dirigenti riducendo il numero degli impiegati di grado inferiore proprio attraverso le leggi di bilancio, dove «trovandosi confuse con molte altre proposte di grande importanza, sfuggono facilmente a un ponderato esame del Parlamento»[8].

Riguardo all'approvazione di questa legge, bisogna comunque ricordare l'atteggiamento platealmente ostruzionistico del Parlamento, che lasciò passare ancora quattro anni prima che il progetto riuscisse a terminare il suo *iter* fra Senato e Camera; approvato solo al Senato, ma decaduto per fine della sessione, il progetto dovette infatti essere ripresentato al Senato e di nuovo fu approvato in tempi brevi, il 17 aprile 1902[9]; poi venne trasmesso sollecitamente alla Camera[10], dove però fu esaminato solo due anni dopo; intanto continuava la valanga di ruoli varati con decreti che, per di più, prevedevano la solita deroga per la prima attuazione.

Come è noto, la legge fu finalmente approvata l'11 luglio 1904[11].

Quali ne furono gli effetti? A questa domanda hanno cercato di rispondere due lavori, pochi anni dopo gli eventi descritti: il volume del deputato Giovanni Abignente *La riforma dell'amministrazione pubblica italiana,* del 1916[12], e, più recentemente, il lungo articolo di Alessandro Taradel *Gli organici delle amministrazioni centrali dal 1904 al 1914*[13]. Abignente in

[8] *ASR*, Leg. XX, Sess. III, 1899-1900, *Documenti*, n. 58 A, Relazione del senatore Ricotti presentata il 5 maggio 1900.

[9] Carlo Astengo in quell'occasione raccomandò ironicamente al Governo di non «dimenticare» il provvedimento alla Camera, come era già avvenuto in precedenza.

[10] Il progetto, presentato da Zanardelli alla Camera il 3 maggio 1902, era contrassegnato dal numero 122.

[11] Si trattava della legge n. 372.

[12] G. ABIGNENTE, *La riforma dell'amministrazione pubblica italiana*, Bari 1916.

[13] A. TARADEL, *Gli organici delle amministrazioni centrali dal 1904 al 1914*, in «Quaderni storici», XVIII, 1971, pp. 885-942.

particolare, uno dei più attivi protagonisti della vita parlamentare[14], ha scritto che

«sin dal primo momento cominciò a delinearsi la tendenza, che dopo il 1910 divenne accentuata, a presentare gli organici alla Camera nelle sedute stanche del dicembre e del luglio. Delle 55 leggi emanate in questo periodo, 9 sono del marzo, 4 dell'aprile, 2 del maggio, 8 del giugno, 21 del luglio e 11 del dicembre»[15].

Ripercorrendo gli atti parlamentari, si deve ammettere che le affermazioni di Abignente in generale sembrano corrispondere al vero: per esempio il 1° luglio del 1906, mentre si discuteva alla Camera il progetto di legge relativo ai «Provvedimenti in favore della r. Guardia di finanza», il deputato Larizza esordì affermando:

«Sarò breve, perché vedo che questo disegno di legge, benché importantissimo, viene condannato dalle vicende parlamentari alla vertiginosa rapidità di una seduta domenicale, e dovrà passare tra la quasi indifferenza della Camera»[16].

In realtà si verificavano di volta in volta situazioni di tipo diverso: ad esempio, il 29 giugno dello stesso anno, durante la discussione del disegno di legge per modificazioni all'organico di pubblica sicurezza, si susseguirono dieci interventi anche di un certo rilievo, e di carattere sostanziale. Mentre accadeva in una seduta di marzo, e non in una seduta estiva, che il progetto contenente modificazioni al ruolo organico del personale consolare venisse approvato senza discussione, in quanto nessun deputato si era iscritto a parlare[17].

Così, nel corso del 1906 si tentò una razionalizzazione del procedimento, che potesse rendere effettivo il controllo sulle modifiche agli organici; il problema maggiormente sentito era quello di poter inserire le proposte di variazione degli organici delle singole amministrazioni in un quadro più generale e che l'esame di queste potesse avvenire con una certa uniformità

[14] Giovanni Abignente, nato a Sarno in provincia di Salerno nel 1854, fu per un decennio avvocato erariale (1878-1888); conseguì la libera docenza in Storia del diritto italiano, che insegnò poi a Napoli; dal 1888 al 1895 fu direttore generale della Società per il risanamento di Napoli. Venne eletto deputato il 3 giugno 1900 e rieletto anche nelle successive tre legislature nelle liste della sinistra costituzionale. Fu autore di diversi scritti di storia del diritto. Morì nel 1916. Le notizie sono state tratte dal profilo biografico curato da L. CASSESE, in *Dizionario biografico degli italiani* (d'ora in poi *DBI*), I, Roma 1960, *ad vocem*.

[15] G. ABIGNENTE, *La riforma*, cit., p. 21.

[16] *APC*, Leg. XXII, Sess. I, *Discussioni*, tornata del 1° luglio 1906.

[17] *APC*, Leg. XXII, Sess. I, *Discussioni*, tornata del 23 marzo 1906.

di criterio[18]. Di conseguenza la Giunta generale del bilancio decise che tutti i progetti di legge governativi su questa materia da quel momento venissero sottoposti all'esame della Sottogiunta dei conti consuntivi – che da allora in poi si sarebbe chiamata Sottogiunta dei conti consuntivi ed organici – ed auspicò che questo criterio venisse condiviso anche dal Governo.

Altra misura di razionalizzazione del procedimento fu la richiesta della Giunta generale del bilancio di poter disporre del testo preciso di tutti gli organici in vigore presso ciascun Ministero, per procedere agli indispensabili studi di comparazione[19]. In conseguenza dell'introduzione di queste procedure, l'*iter* di un provvedimento per la riforma degli organici dopo il 1906 risultava piuttosto complesso e almeno teoricamente sottoposto a una serie di verifiche prima di giungere alla discussione in aula. Infatti la proposta doveva essere in primo luogo esaminata e approvata, nell'ambito del Ministero del tesoro, da un ufficio unico che «tutti gli organici accentra e ha quindi modo di valutarli comparativamente»[20]; una volta pervenuto al Parlamento, il progetto veniva sottoposto all'esame della Sottogiunta prima ricordata, che per lo più formulava solo alcune osservazioni e proponeva le relative modifiche.

Se ci si riferisce ai primi anni di applicazione della legge e della relativa procedura, ci fu almeno un caso in cui la Sottogiunta mise a punto un documento, allegato ai verbali delle sedute di questo organismo, di inusuale durezza, che contestava punto per punto un progetto di ampliamento degli organici proposto dal Ministero della pubblica istruzione[21], proprio nel periodo in cui stavano venendo alla luce una serie di gravi irregolarità

[18] Questo proposito venne espresso da Rubini, presidente della Giunta generale del bilancio, nella tornata del 29 giugno 1906.

[19] La richiesta fu avanzata durante la seduta della Sottogiunta dei conti consuntivi ed organici del 6 dicembre 1906, da parte del deputato Bertolini; cfr. in proposito Archivio storico della Camera dei deputati (d'ora in poi ASCD), Leg. XXII, Sess. 1904-1909, *Giunta generale del bilancio*, *Verbali della Sottogiunta dei conti consuntivi ed organici* (d'ora in poi *Giunta generale del bilancio*).

[20] G. ABIGNENTE, *La riforma*, cit., p. 50.

[21] ASCD, Leg. XXII, Sess. 1904-1907, *Giunta generale del bilancio*, alla data del 21 maggio 1907. In realtà i progetti in discussione erano due: il progetto di legge n. 622, che proponeva la costituzione della Direzione generale dell'istruzione superiore e il n. 740 sul ruolo organico dell'amministrazione centrale e provinciale della Pubblica istruzione, presentati alla Camera rispettivamente il 2 febbraio e il 7 maggio 1907.

nella gestione di quel ministero e la sua pessima organizzazione[22]. Il progetto da esaminare prevedeva l'aumento di tredici posti direttivi nella carriera amministrativa, di sei posti per il personale esecutivo e di due ispettori, ed inoltre la facoltà illimitata di introdurre nel ruolo del ministero professori e impiegati dell'amministrazione provinciale. Comunque, nonostante le gravi perplessità espresse su tutti gli articoli del progetto governativo, alcune delle proposte, fra le quali quelle relative all'introduzione di due nuovi posti di direttore generale, vennero accolte dalla Sottogiunta e approvate dall'assemblea il 5 luglio 1907 come articoli di legge senza alcuna discussione; in ogni caso il provvedimento non venne poi approvato in via definitiva al Senato. Anche il sistema introdotto nel 1906 aveva comunque i suoi difetti: infatti nel corso di una seduta alla Camera del 1906 Rubini osservò che gli organici giungevano alla Giunta da lui presieduta costruiti con criteri disparati e con difformità feconde di lagnanze e recriminazioni[23]. Secondo il giudizio di Abignente, l'osservazione era giusta e rifletteva la mancanza di coerenza nell'amministrazione, coerenza che non era stata raggiunta neppure al momento della stesura del volume *La riforma dell'amministrazione pubblica italiana* (ossia nel 1916).

«Non basta – scriveva ancora Abignente – la costituzione di uno speciale consesso per garantire uno speciale servizio; quello che occorre è la continuità dei precedenti e il servizio organico di Segreteria, che alla Giunta del bilancio è sempre mancato»[24].

Se si ripercorre l'intera vicenda, risulta evidente che né l'uno né l'altro sistema (quello che dava la preminenza all'esecutivo nell'Ottocento, quello che trasferiva le competenze al Parlamento in età giolittiana) consentirono che la materia della riforma degli organici fosse trattata razionalmente, con l'attenzione rivolta alla migliore organizzazione degli uffici dell'amministrazione pubblica, più che alle carriere e agli stipendi degli impiegati (come avveniva di fatto). Scrive ancora Abignente che

«a prescindere dalla tendenza parlamentare ad esaurirsi in piccoli argomenti lasciando che i maggiori e più vitali passino indiscussi, nel campo concreto non si può sconoscere che il Parlamento è orientato in senso favorevole all'aumento della spesa per impiegati, di talché la discussione si sarebbe certamente avuta se la si fosse resa possibile»[25].

[22] Cfr. in proposito G. TOSATTI, *L'inchiesta del 1908 sulla Pubblica istruzione*, in *Etica pubblica e amministrazione. Per una storia della corruzione nell'Italia contemporanea*, Atti del convegno, Napoli, 23-24 ottobre 1997, Napoli 1999, pp. 111-123.

[23] *APC*, Leg. XXII, Sess. I, *Discussioni*, tornata del 25 giugno 1906.

[24] G. ABIGNENTE, *La riforma*, cit., p. 23.

[25] *Ibidem*, p. 42.

E ancora:

«Alle lagnanze fatte in termini generici, pel numero eccessivo degli impiegati, da molti deputati, sono contraddittorio riscontro le pressioni fatte da deputati al Governo per affrettare la presentazione di organici o impinguare quelli già presentati. Lo stesso dicono le presidenze accettate da parlamentari di associazioni di impiegati istituite col solo scopo di ottenere l'organico»[26].

In sostanza, mi sembra si possa affermare che dopo il 1906 l'*iter* della proposta governativa dalla sua formulazione fino alla trasformazione in legge era non soltanto piuttosto lungo, ma sottoposto a una tale serie di passaggi intermedi da trasformare ciascuna legge di mutamento di organici in un compromesso fra la politica e l'amministrazione. La lettura degli atti parlamentari, dal progetto di legge alla relazione della Giunta generale del bilancio e alle discussioni in aula, non sono certo sufficienti a rendere conto dell'effettivo formarsi della legge e in particolare delle spinte corporative che *l'iter* parlamentare non solo non riusciva a contenere, ma talvolta addirittura favoriva e incentivava.

Soprattutto, rimane completamente in ombra il ruolo decisivo svolto dalle associazioni di categoria degli impiegati, cui si è accennato all'inizio[27]: si possono ricordare a titolo di esempio i casi di miglioramenti di organici ottenuti grazie alle pressioni dell'Associazione fra gli amministratori del Ministero di grazia e giustizia nel 1905 o delle Associazioni fra i Ragionieri del Tesoro o degli Impiegati amministrativi dello stesso ministero nel 1906, citati da Guido Melis[28]; l'intervento del Comitato compartimentale di Roma dell'Associazione impiegati delle imposte dirette nel 1907[29] in favore del progetto di legge che li riguardava, di cui rimane traccia nei verbali della Sottogiunta dei conti consuntivi ed organici[30]; la vicenda

[26] *Ibidem*, p. 22.

[27] Su questi temi cfr. G. MELIS, *Burocrazia e socialismo nell'Italia liberale*, Bologna 1980.

[28] Cfr. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna 1996, pp. 228-229.

[29] L'Associazione era stata costituita a Milano nel 1904 e contava 1664 soci; le sue proposte di un nuovo organico furono sostanzialmente accolte nel progetto di legge del ministro.

[30] Si trattava del disegno di legge n. 612, sottoposto alla Sottogiunta nella seduta del 25 aprile 1907; cfr. in proposito ASCD, Leg. XXII, Sess. 1904-1907, *Giunta generale del bilancio*, il progetto sarebbe poi divenuto la legge del 14 luglio 1907 n. 543. I nuovi ruoli organici del personale delle Intendenze di finanza e delle Agenzie delle imposte indirette venivano presentati a distanza di neppure tre anni dall'approvazione dei precedenti, con le leggi: 3 marzo 1904 n. 68 e 3 luglio 1904 n. 371.

particolarmente significativa del Ministero delle poste e telegrafi, per il quale il ministro Schanzer ottenne l'approvazione dei ruoli aperti – che per il resto dell'amministrazione pubblica si sarebbero ottenuti soltanto nel 1919 – sicuramente anche per le insistenti pressioni della potente Federazione dei postelegrafonici, guidata da Antonino Campanozzi[31]: ha scritto in proposito Marina Giannetto che la riforma operata da Schanzer

«aveva recepito gran parte delle istanze avanzate dalle organizzazioni sindacali e presentate organicamente nel corso dei primi due congressi della Federazione (Bologna nel 1905 e Firenze nel 1908) nell'intento di conciliare l'obiettivo di riforma globale dell'amministrazione con la difesa delle 'guarentigie e dei diritti' degli impiegati»[32].

Un'altra associazione che riuscì a far valere la propria influenza fu l'Unione nazionale fra gli impiegati delle cancellerie e segreterie giudiziarie di Milano, costituita nel 1903 con lo scopo di difendere gli interessi degli associati e promuovere miglioramenti e riforme. L'associazione, che nel 1910 raggiunse il numero di 2734 soci e che pubblicava una rivista, «L'Arena giudiziaria», ottenne che le proprie rivendicazioni in materia di organico dell'amministrazione di Grazia e giustizia venissero accolte nel disegno di legge presentato dal ministro Niccolò Gallo nel 1907 e approvato con poche modificazioni nel mese di luglio dello stesso anno[33]; relatore del progetto alla Camera fu il deputato Berenini, che era anche presidente dell'Unione[34].

[31] Campanozzi fu nell'ambito del sindacalismo pubblico una figura esemplare: prima impiegato dell'amministrazione postale e telegrafica, dal 1908 segretario della Federazione dei postelegrafonici e deputato eletto nella XXII e XXIII legislatura nelle file dei socialisti. Un breve profilo biografico di Campanozzi è in F. ANDREUCCI - T. DETTI, *Il movimento operaio italiano. Dizionario biografico 1853-1943*, I, Roma 1975, *ad vocem*.

[32] Cfr. M. GIANNETTO, *Il lavoro nell'amministrazione postale e telegrafica tra Otto e Novecento: il problema della produttività tra cultura dei tecnici, sindacalismo burocratico e riforma amministrativa*, in A. VARNI - G. MELIS (edd), *Le fatiche di Monsù Travet. Per una storia del lavoro pubblico in Italia*, Atti del convegno, Imola, giugno 1996, Torino 1997, p. 95.

[33] Cfr. in proposito MINISTERO DELL'AGRICOLTURA INDUSTRIA E COMMERCIO - UFFICIO DEL LAVORO, *Le organizzazioni di impiegati*, cit., pp. 45-49. Il nuovo organico fu approvato con la legge del 18 luglio n. 512, contemporanea a quella sulla carriera giudiziaria (legge del 14 luglio 1907 n. 511).

[34] Agostino Berenini, professore di diritto e procedura penale dal 1900 e avvocato, era stato eletto deputato dal 1892 nelle file dei socialisti riformisti, ed era particolarmente legato a Bissolati; titolare di un fascicolo nella serie archivistica del *Casellario politico centrale*, conservata presso l'Archivio Centrale dello Stato, a Berenini sono dedicati due profili biografici, il primo curato da S. RODOTÀ in *DBI*, IX, Roma 1967, *ad vocem*; l'altro in F. ANDREUCCI - T. DETTI, *Il movimento operaio italiano*, cit., *ad vocem*.

Comunque, il momento in cui si fece sentire nella maniera più clamorosa la voce degli impiegati pubblici di ogni ordine e grado, anche senza la intermediazione delle associazioni di categoria, fu all'atto della discussione del disegno di legge sui «Provvedimenti per il miglioramento economico degli impiegati civili delle amministrazioni centrali e delle amministrazioni dipendenti», il cosiddetto 'stato economico'; in questa occasione furono presentati alla Giunta complessivamente 1263 memoriali, che furono tutti letti, valutati e classificati[35].

In definitiva, sembra che l'attribuzione della competenza in materia di organici al Parlamento abbia contribuito ad aggravare la situazione piuttosto che a razionalizzarla; non a caso il deputato Cottafavi in una seduta della Sottogiunta dei conti consuntivi ed organici ebbe ad osservare che nessuno aspirava a partecipare a questa, prima che le si attribuisse l'esame degli organici[36]. Così la spesa per il personale continuò ad aumentare, senza che le riforme via via approvate contribuissero in alcun modo a rendere più organica e razionale l'organizzazione dell'amministrazione pubblica; ad esempio nel triennio 1908-1910 si ebbe un aumento di spesa di ben 44 milioni e gli organici aumentarono di quasi 7500 unità[37]; per tutto il periodo preso in considerazione (1904-1914) gli aumenti di personale, solo per l'amministrazione centrale, furono i seguenti: personale amministrativo da 1199 unità a 1625, personale di ragioneria da 407 a 729, personale d'ordine da 1390 a 2015[38].

Gli unici che si avvantaggiarono della situazione furono, a quanto sembra, gli impiegati pubblici, con la 'complicità' sia del Governo che del Parlamento; gli unici che continuarono a tuonare contro questa situazione furono, come sempre, i vari Salvemini (si ricorda il suo noto articolo *L'elefantiasi burocratica,* apparso su «L'Unità» del 30 maggio 1913), Turati nei suoi numerosi interventi parlamentari, Einaudi, che dalle colonne del

[35] Si trattava del disegno di legge n. 905 della legislatura XXII, Sess. 1904-1908. L'elenco dei memoriali costituisce l'allegato n. 3 alla Relazione della Giunta del bilancio (Documento n. 905 A).

[36] ASCD, Leg. XXII, Sess. 1904-1909, *Giunta generale del bilancio,* alla data del 6 dicembre 1906.

[37] I dati sono tratti dalla Relazione del ministro del Tesoro Tedesco alla Camera, in *APC*, Leg. XXIII, Sess. I, *Discussioni,* tornata del 3 dicembre 1910. Cfr. in proposito il volume della RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *Ruoli organici degli impiegati civili e militari dello Stato al 1° luglio 1882, al 1° luglio 1907 e al 1° luglio 1910,* Roma 1911.

[38] I dati sono tratti da A. TARADEL, *Gli organici,* cit.

«Corriere della sera» (24 giugno 1911) stigmatizzò la crescita artificiosa dei ruoli delle carriere amministrative centrali, dovuta a suo parere al sistema da lui deprecato dei ruoli chiusi.

La vicenda ora descritta sembra avere, almeno riguardo agli effetti che ne derivarono per l'amministrazione pubblica, soltanto un'evoluzione negativa. In realtà è opportuno inquadrare questa vicenda in una dimensione più generale. In questo senso la trasformazione delle procedure previste per i mutamenti degli organici delle amministrazioni pubbliche si integrava pienamente con la trasformazione più generale dei caratteri della legislazione in età giolittiana, portata a considerare gli interessi particolari, di corporazioni o aggregazioni locali o sindacali che in precedenza non esistevano, e a regolamentare situazioni specifiche attraverso 'leggi speciali'. Un'altra tendenza significativa dell'epoca era la collaborazione, più assidua di quanto avvenisse in precedenza, tra Parlamento e Governo nell'attività legislativa[39].

In questo quadro le leggi sugli organici possono essere viste come uno dei terreni sui quali si esercitava la contesa per il riconoscimento dei diritti degli impiegati, nello stesso periodo in cui venivano anche approvati lo 'stato economico' (ossia la legge di aumento degli stipendi) e – dopo un lunghissimo periodo di gestazione – lo 'stato giuridico' degli impiegati nel 1908[40]. Nelle ripetute discussioni di quegli anni sulla 'questione degli impiegati' il problema di un assetto definitivo degli organici dell'amministrazione pubblica era strettamente legato ai miglioramenti economici degli impiegati, allo stato giuridico, alla perequazione delle carriere e al coordinamento delle stesse carriere tra amministrazione centrale e periferica[41]. Le concessioni di nuovi organici in quest'ottica assumono un significato diverso, non di cedimento di fronte alle richieste più o meno legittime degli impiegati dell'una o dell'altra categoria oppure dell'una o dell'altra amministrazione, ma di una scelta politica indirizzata alla soddisfazione delle richieste della classe degli impiegati pubblici; in questo senso con gli ampliamenti degli organici si intendeva non soltanto venire incontro alle esigenze di un'amministrazione che aveva visto progressivamente aumen-

[39] Su questo tema cfr. S. Carpinelli - G. Melis, *Lo Stato e le istituzioni*, in «Parolechiave», XII, 1996, pp. 139-159.

[40] Si tratta rispettivamente delle leggi: 30 giugno 1908 n. 304 e 25 giugno 1908 n. 290.

[41] A tutti questi temi fu dedicata la discussione delle tre mozioni dei deputati Bertolini, Colajanni e Sacchi, avvenuta l'8 giugno 1907 alla Camera; cfr. in proposito A. Taradel, *Gli organici*, cit., pp. 902 ss.

tare i propri compiti, ma anche attenuare le disparità tra le diverse amministrazioni e creare possibilità di avanzamenti di carriera e quindi di miglioramento per molti impiegati che vivevano in condizioni assai disagiate.

Justiz und Parlament. Kurhessische Juristen als Abgeordnete

von *Frank Theisen*

1. *Einleitung*

Die Rolle von Juristen als Abgeordnete im 19. Jahrhundert ist zur Zeit relativ unterbelichtet. Weder für die klassischen liberalen deutschen Staaten wie Baden noch für die Führungsmächte Preußen und Österreich gibt es detaillierte Untersuchungen dazu, wie sich diese Berufsgruppe in den jeweiligen Parlamenten verhalten hat und ob dafür dann Gründe in der Ausübung einer juristischen Arbeit liegen. Diese Lücke kann und will auch die vorliegende Studie nicht schließen. Sie möchte eine Anregung sein, sich vor allen Dingen spezifisch mit dieser Berufsgruppe auseinanderzusetzen, die in vielen Territorien Führungsrollen nicht nur in der Exekutive, sondern auch in der Legislative übernommen hatte.

Während die Diskussion um die Professionalisierung gerade hinsichtlich der Justiz sehr weit fortgeschritten ist, gibt es jedoch in Bezug auf die Abgeordnetentätigkeit derselben kaum neuere Forschungsergebnisse. Einzeluntersuchungen hinsichtlich dieser Problematik findet man nicht. Juristen werden im äußersten Fall nur aus ihrer jeweiligen parlamentarischen Tätigkeit her betrachtet, ohne aber die Bedeutung ihres eigentlichen Wirkens und Wirkungskreises darin zu berücksichtigen.

Thema dieser Untersuchung ist es nun, Handlungen von Juristen als Abgeordneten von dieser anderen Seite zu betrachten. Es soll hier herausgefunden werden, ob das Arbeitsfeld der rechtswissenschaftlich Ausgebildeten ebenfalls auf deren parlamentarisches Tätigsein Auswirkungen gehabt hat und wie sich diese niederschlugen. Dies darf auch als eine Anregung verstanden werden, sich mit dem parlamentarischen Verhalten der verschiedenen Berufsgruppen weiterhin auseinanderzusetzen.

In diesem Sinne wird daher keine Differenzierung zwischen Justizjuristen, also denjenigen, die forensisch tätig sind, und den Verwaltungsjuristen vorgenommen. Hier sollen alle Juristen Berücksichtigung finden. Eine solche Einteilung ist auch unsinnig, da die Ausbildung im 19. Jahrhun-

dert in Deutschland gleichförmig verlief, was bedeutete, daß jeder, der einen juristischen Beruf ausüben wollte, zunächst nach dem Universitätsstudium ein mehr oder weniger langes Referendariat zu machen hatte. Besonders deutlich wird dies darin, daß gerade in Kurhessen ein Wechsel zwischen den einzelnen Rechtsberufen möglich und normal war. Das gleiche hat auch für Preußen zu gelten, da dort der sogenannte «Einheitsjurist» entwickelt worden ist, der sich mit seinem Examen für jede rechtliche Tätigkeit qualifizierte. Diese Besonderheiten werden aber in vielen Arbeiten nicht wahrgenommen und die in der Administration tätigen, an einer Rechtsfakultät examinierten Personen nicht als eigentliche Juristen wahrgenommen. Dies vermittelt jedoch einen falschen Eindruck, da selbstverständlich im Bereich der Exekutive juristisch denkende und arbeitende Beamte benötigt wurden. Dasselbe gilt ebenfalls für Bürgermeister, die eigentlich eine Rechtsanwaltstätigkeit ausführten und nach ihrer Wahl dann letzteres als einen Zweitberuf ansahen. Sie wurden oftmals weiterhin in den Staatskalendern unter den bei einem Gericht zugelassenen Advokaten aufgeführt. Die Untersuchung geht also hier von der universitären rechtswissenschaftlichen Ausbildung aus. Daher sind auch die juristisch vorgebildeten Verwaltungsbeamten darunter zu zählen.

Die Forschungstätigkeit im Hinblick auf das Wirken von Juristen im 19. Jahrhundert in Parlamenten und in der Politik ist gerade in Hinsicht auf die Staaten des Deutschen Bundes und das Deutsche Reich noch nicht sehr weit vorangekommen. Erinnert sei in diesem Zusammenhang an die Arbeit über die Richterschaft von Thomas Ormond[1], die jedoch (fast) vereinzelt darsteht[2]. Hinsichtlich der Richterschaft ist dabei vor allem auf die Ergebnisse des kürzlich verstorbenen Pietro Saraceno[3] zu verweisen, der die Forschung über diese juristische Berufsgruppe gerade für Italien

[1] T. ORMOND, *Richterwürde und Regierungstreue: Dienstrecht, politische Betätigung und Disziplinierung der Richter in Preußen, Baden und Hessen, 1866-1918* (Ius Commune. Sonderhefte, 65), Frankfurt a.M. 1994.

[2] Vgl. nur noch B. DÖLEMEYER, *Da dipendente statale a «ingegnere sociale». L'immagine del giudice sotto la monarchia asburgica nella seconda metà del XIX secolo*, in R. ROMANELLI (ed), *Magistrati e potere nelle storia europea*, Bologna 1997, S. 197-213.

[3] Vgl. nur folgende wichtige Arbeiten: P. SARACENO, *Alta magistratura e classe politica dalla integrazione alla seperazione. Linee di una analisi socio-politica del personale dell'alta magistratura italiana dall'unità al fascismo*, Roma 1979; DERS., *Il rinnovamento del personale giudiziario negli anni dell'unificazione nazionale: i presidenti di tribunale e i procuratori del re*, in «Clio», 19, 1983, S. 387-439 (ein ähnliches Problem stellte sich bekanntlich auch in den 1866 von Preußen okkupierten Gebieten) sowie der Sammelband, P. SARACENO (ed), *I magistrati italiani dall'unità al fascismo. Studi biografici e prosopografici*, Roma 1988.

besonders befruchtet und vorangetrieben hat. Über die Anwaltschaft sind wir ungleich besser unterrichtet. Hannes Siegrist hat unter anderem in seiner eindrucksvollen Habilitation deutlich gemacht, welche Funktion Advokaten als Abgeordnete wahrnahmen[4]. Es braucht dabei nur auf das Beispiel Italien verwiesen zu werden, um deren Bedeutung als Parlamentsdeputierte ersichtlich aufzuzeigen[5]. Wie schien dies nun in deutschen Territorien? Welche Funktion hatten dort Juristen in ihren Landtagen?

Anhand von dem Mittelstaat Kurhessen[6] soll hier die Rolle und die Bedeutung von Juristen im Parlament nachvollzogen werden. Dabei liegt der Schwerpunkt der Ausführungen vor allem auf der Zeit ab 1848, da ab der Revolutionszeit die Justizgeschichte dieses Territoriums nur am Rande erforscht ist[7]. Die Justiz hatte auch in diesem Zeitraum eine herausragende Relevanz, da sie sich – veranlaßt durch die Septemberverordnungen des Jahres 1850[8] – zu einem Hüter der Verfassung gedrängt sah. Beson-

[4] H. SIEGRIST, *Advokat, Bürger und Staat. Sozialgeschichte der Rechtsanwälte in Deutschland, Italien und der Schweiz (18.-20. Jahrhundert)* (Ius Commune. Sonderhefte, 80, 1 und 2), Frankfurt a.M. 1996.

[5] Vgl. nur M.S. PIRETTI, *L'Emilia Romagna in Parlamento (1861-1919)*, Bd. 2: *Dizionario dei deputati*, Bologna 1992, die vorbildhaft nicht nur die Profession und die Lebensdaten aufzählt, sondern auch die parlamentarische Tätigkeit im Einzelnen nachweist. Dies wäre auch für einzelne deutsche Territorien beziehungsweise Verwaltungseinheiten wie die preußischen Provinzen oder Regierungsbezirke wünschenwert. Die Bedeutung der Advokatur (als Berufsbezeichnung auch nach der Übernahme von Staatsämtern) für die liberalen italienischen Eliten des Risorgimento und des Einheitsstaates hat nun Á. VON KLIMÓ, *Staat und Klientel im 19. Jahrhundert. Administrative Eliten in Italien und Preußen im Vergleich 1860-1918* (Italien in der Moderne, 4), Köln 1997, S. 100 ff. nachgewiesen.

[6] Zur Kurhessen-Forschung, die in den letzten zehn Jahren dank der Arbeiten und Anregungen von Prof. Dr. Hellmut Seier enorme Fortschritte gemacht hat, sei vor allem auf den Überblick von H. SEIER, *Das kurhessische Parteiensystem. Zu Vorgeschichte und Entstehung politischer Strömungen 1770-1866*, in W. HEINEMEYER (ed), *Hundert Jahre Historische Kommission für Hessen 1897-1997* (Veröffentlichungen der Historischen Kommission für Hessen, 61), Marburg 1997, S. 769-806 verwiesen. Zu ergänzen sind noch zwei neue Dissertationen zu der Zeit von 1848 von Matthias Gums und zur kurhessischen Städtegeschichte von Volker Fischer.

[7] Vgl. die Dissertation von P. POPP, *Ministerverantwortlichkeit und Ministeranklage im Spannungsfeld von Verfassungsgebung und Verfassungswirklichkeit*, Münster 1996, die sich aber auf die Ministeranklagen bis 1866 beschränkt und die veralteten Ausführungen von W.E. KELLNER, *Verfassung und Staatsgerichtshof in Kurhessen* (Beiträge zur Hessischen Geschichte, 3), Marburg - Witzenhausen 1965.

[8] Siehe dazu ausführlich die Dissertation von U. VON NATHUSIUS, *Kurfürst, Regierung und Landtag im Dauerkonflikt. Studien zur Verfassungsgeschichte Kurhessens in der Reak-*

ders deutlich wird dies in der Verweigerungshaltung der Richterschaft gegenüber den Maßnahmen der Regierung Hassenpflug und den daraus resultierenden Strafversetzungen. Es zeigt sich gerade in dieser Handlungsweise besonders deutlich, daß sich die kurhessische Justiz[9] – wohl durchgehend[10] – zu diesem Zeitpunkt nur Recht und Gesetz, nicht aber der Regierung, verpflichtet sah. Dies war der Ausfluß des älteren Justizstaatsdenkens, daß zum einen durch die Oberappellationsgerichtsordnung[11] und durch die Schriften des bekanntesten kurhessischen Richters des Vormärz, Burkhard Wilhelm Pfeiffer[12], Eingang in den Gerichtsgebrauch und in die Verfassung von 1831[13] fand.

Da Kurhessen eines der deutschen Territorien war, die es bis zu ihrem Ende im Jahre 1866 nicht schafften wirksame Justizgesetze zu erlassen, kam der Gerichtsbarkeit eine besondere Verantwortung zu. Auf der Basis des Jus Commune, ausgebildet durch Anhänger der Historischen Rechtsschule, entwickelte sie neue, zeitgemäße Rechtsfiguren. Daher waren Anwalt- und Richterschaft für eine Weiterentwicklung eines kurhessischen bürgerlichen Rechts von großer Bedeutung. Folglich ist es von Interesse, ihr parlamentarisches Wirken genauer zu untersuchen, da ihnen aufgrund

tionszeit (1850-1859), (Hessische Forschungen zur geschichtlichen Landes- und Volkskunde, 28) Kassel 1996, S. 218 ff.

[9] Vgl. F. THEISEN, *Zwischen Machtspruch und Unabhängigkeit. Kurhessische Rechtsprechung von 1821-1848* (Dissertationen zur Rechtsgeschichte, 7), Köln - Weimar - Wien 1997, S. 262 ff.

[10] Dies bedürfte aber eine näheren Untersuchung, die in diesem Rahmen nicht geleistet werden kann. Vgl. jedoch die Bemerkungen in der Autobiographie des späteren Reichsgerichtsrates Viktor von Meibom, J. VORTMANN (ed), *Die Lebenserinnerungen des Juristen Viktor von Meibom (1821-1892). Ein Juristenleben zwischen Theorie und Praxis* (Veröffentlichungen der Historischen Kommission für Hessen, 46,2), Marburg 1992, S. 72.

[11] F. THEISEN, *Zwischen Machtspruch und Unabhängigkeit*, S. 49 ff.

[12] Dr. jur. Burkard Wilhelm Pfeiffer (1777-1852): 1799-1803 Archivar bei der herrschaftlichen Repositur; 1803-1805 Procurator Fisci in Kassel; 1805 Hofarchivar; 1805 Regierungsarchivar; 1808-1813 1. Substitut des Generalprokurators am Cour d'Appel Kassel; 1814-1815 Regierungsrat bei der Regierung Kassel; 1815 Mitglied der juristischen Prüfungskommission; 1815-1817 Syndikus des Konsistoriums in Kassel; 1817-1820 Oberappellationsgerichtsrat am Oberappellationsgericht Kassel; 1820 Entlassung aus kurhessischen Diensten auf eigenen Wunsch; 1820-1821 Oberappellationsgerichtsrat am Oberappellationsgericht für die vier Freien Städte in Lübeck; 1821-1843 Oberappellationsgerichtsrat am Oberappellationsgericht Kassel.

[13] F. THEISEN, *Zwischen Machtspruch und Unabhängigkeit*, S. 303 ff.

einer unzureichenden Gesetzgebung ungewollt eine besondere Kontrollfunktion zukam.

2. *Kurhessische Zeit (1848-1866)*

Mit der Märzrevolution und den Wahlen des Jahres 1848 sowie der Bildung der neuen Regierung Eberhard/Wippermann, die von 1848 bis 1850 die Geschicke Kurhessens leitete, wurde mittels der Verfassung von 1831 ein Umbruch hin zu einer parlamentarischen Monarchie vollzogen. Bedeutsam ist dabei, daß die Regierung sich vor allem aus Juristen zusammensetzte, die hier zusammen mit dem Parlament eine verfassungsmäßige Umgestaltung des Staates anstrebten[14]. Einen großen Anteil daran hatten die Juristen in ihren vielfältigen Funktionen, die sich bis auf wenige Ausnahmen liberal beziehungsweise konservativ konstitutionell verhielten. Zu den Ultrakonservativen, die in der Öffentlichkeit agierten und daher auch festlegbar sind, zählten nur wenige exponierte Vertreter.

Folgende Beispiele belegen nun in welcher großer Anzahl und in vielfältiger Weise Juristen in der Revolutionszeit in herausragenden Stellungen tätig waren, was sich dann während der Reaktion für sie beruflich äußerst negativ auswirkte.

Zunächst ist es von Interesse, sich anzuschauen, welche Personen dieser Berufsgruppe als Abgeordnete in die Deutsche Nationalversammlung in Frankfurt am Main gewählt worden sind. Neben dem meistens sich als liberal gerierenden Marburger Obergerichtsanwalt Heinrich Henkel, der schon vor 1848 sehr oft Mitglied der kurhessischen Landstände war, wählten die Kurhessen weitere liberale Juristen in dieses Parlament. Er wurde zunächst als Vertreter des Wahlbezirks Kurhessen 4, Fritzlar und dann Kurhessen 1, Kassel gewählt. Er gehörte dort der Fraktion Württemberger Hof an.

Als Abgeordneter der Deutschen Nationalversammlung[15] fungierte gleichfalls der liberal-konstitutionelle Kasseler Obergerichtsanwalt Ludwig

[14] Vgl. H. SEIER, *Das kurhessische Parteiensystem*, S. 789: «Die Revolutionsregierung sicherte Grundrechte, beschritt Wege zur parlamentarischen Monarchie und setzte an zum antifeudalen Gesellschaftsumbau».

[15] H. Henkel (1802-1873): Mitglied der Deutschen Nationalversammlung vom 18. Mai 1848 bis 27. Juli 1848 (Kurhessen: 4. Wahlkreis, Fritzlar; Fraktion Württemberger Hof); 7. März 1849 bis 30. Mai 1849 (Kurhessen: 1. Wahlkreis, Kassel; Fraktion Württemberger Hof).

Schwarzenberg[16], der ebenso wie sein Kollege Heinrich Henkel die Parlamentsarbeit schon von der Zeit vor 1848 her kannte und gleichfalls der Fraktion Württemberger Hof angehörte. Ähnliches galt für den Juristen Carl Wilhelm Wippermann[17], der für den Wahlkreis Kurhessen 3, Schaumburg mit Karlshafen und Hofgeismar kandidierte und nach seiner Wahl jedoch der Casino-Partei beitrat, die eine eher vermittelnde Position vertrat, zu der dann auch der bekannte Vormärz Liberale und Staatsrechtler Sylvester Jordan gehörte. Beide waren schon vor 1848 in den kurhessischen Landtagen parlamentarisch aktiv geworden und hatten dort entschieden liberale Positionen vertreten.

Ein ehemaliger kurhessischer Richter, der aufgrund der Politik des Kurprinzen 1846 seinen Abschied nahm und seitdem in Frankfurt am Main wirkte, wurde ebenfalls in die Nationalversammlung gewählt: Adolf Cnyrim[18] war

[16] Johann Daniel Ludwig Schwarzenberg (1787-1857): Er war verheiratet mit einer Schwester der liberal gesinnten Juristen Philipp Sebastian Rommel (1779-1841), Ernst Carl Rommel (1789-1851) und Christian Balthasar Rommel (1798-1857); vgl. zu diesen Juristen und ihren politischen Einstellungen F. THEISEN, *Zwischen Machtspruch und Unabhängigkeit*, S. 135, 140, 328, 329, 352, 366. Zu der Familie Rommel ist nun folgender Beitrag zu erwähnen: L. ROMMEL - H. BERNERT, *Der Stamm des hessischen Geschichtsforschers Christian Dietrich von Rommel*, in «Hessische Familienkunde», 24, 1999, coll. 258-278, hier besonders coll. 262-265. Darin wird wiederum sehr deutlich, inwiefern die kurhessischen Eliten miteinander verschwägert waren. Dies gilt besonders für die Juristenfamilien, die sehr oft untereinander heirateten.

[17] Dr. jur. Carl Wilhelm Wippermann (1800-1857): 1819-1820 Studium der Rechtswissenschaften in Marburg; 1820-1821 Studium der Rechtswissenschaften in Göttingen; 1821-1824 Referendar am Obergericht Rinteln; 1824 Vertretung des Richters am Justizamt Obernkirchen; 1825-1836 Obergerichtsanwalt beim Obergericht Rinteln; 1826-1831 Stadtsekretär in Rinteln; 1831-1825 provisorischer Bürgermeister von Rinteln; 1835 Wahl zum 2. Bürgermeister von Kassel (nicht bestätigt); 1835-1838 Stadtsekretär in Kassel; 1838-1848 2. Bürgermeister von Kassel; 1848 Vortragender Rat im Innenministerium; 1848-1850 provisorischer Vorstand des Finanzministeriums; 1850 Versetzung in den Wartestand; 1852 Versetzung nach Rinteln. Eine Ernennung zum Oberappellationsgerichtsrat am Oberappellationsgericht für die vier Freien Städte in Lübeck lehnte er ab.

[18] Dr. jur. Adolf Philipp Heinrich Friedrich Wilhelm Cnyrim (1800-1876): 1817-1819 Studium der Rechtswissenschaften in Marburg; 1819-1821 Studium der Rechtswissenschaften in Göttingen; 1821-1825 Referendar; 1825-1831 Assessor; 1831-1846 Obergerichtsrat am Obergericht Marburg; 1846 Entlassung im Zuge des Jordan-Prozesses; 1846-1847 Syndikus der Fürstlich Thurn & Taxisschen Generalpostdirektion in Frankfurt a.M.; 1847-1848 Generalpostdirektionsrat; 1858-1866 interimistischer Generalpostdirektor; 1866 Ruhestand; vgl. wegen seiner Tätigkeit im Vormärz zu ihm: F. THEISEN, *Zwischen Machtspruch und Unabhängigkeit*, S. 36, 93, 95, 141, 152, 353. Zu verweisen ist noch auf U. VON NATHUSIUS, *Kurfürst, Regierung und Landtag im Dauerkonflikt*, S. 359.

1848 Abgeordneter für den Wahlkreis Kurhessen-Ziegenhain (Fraktion Württemberger Hof). Ein anderer Richter, Valentin Joseph Werthmüller[19] vertrat 1849 den Wahlkreis Kurhessen Fulda; er war fraktionslos, vertrat jedoch liberale Positionen, so daß er ebendem nach 1850 bei der neuen Regierung in Ungnade gefallen ist. Ähnliches galt für den aus Hünfeld stammenden Johann Adam Förster[20], der 1849 den kurhessischen Wahlkreis Gelnhausen vertrat und der Fraktion Deutscher Hof angehörte. Er entzog sich dem Strafvollzug durch Flucht in die USA.

Während in der Zeit des Vormärz und der Märzrevolution immer wieder liberal gesinnte Juristen als Abgeordnete in das kurhessische Parlament gewählt wurden, verlor sich dies in der Reaktionszeit. Die Regierung versuchte diesen Personenkreis dann auch ab 1850 bewußt aus dem parlamentarischen Leben herauszudrängen. Deren Wählbarkeit wurde immer mehr eingeschränkt, ohne daß bestehende Gesetze verändert zu werden brauchten. Diejenigen Staatsdiener, zu denen in Kurhessen auch die Anwälte zählten, die sich um ein Abgeordnetenmandat bewarben, bedurften der Zustimmung der Regierung, die diese dann aber nicht mehr gewährte.

[19] Valentin Joseph Werthmüller (1799-1882): 1817-1821 Studium der Rechtswissenschaften in Marburg; 1821-1828 Referendar; 1828-1833 Assessor beim Obergericht Rintelen; 1833-1850 Obergerichtsrat am Obergericht Fulda; 1850 Suspendierung wegen revolutionärer Umtriebe. Vgl. P. LOSCH, *Die Abgeordneten der kurhessischen Ständeversammlungen von 1830-1866*, Marburg 1909, S. 59; H. BEST - W. WEEGE, *Biographisches Handbuch*, Düsseldorf 1996, S. 356; J. LENGEMANN, *Mdl Hessen 1808-1996. Biographischer Index* (Veröffentlichungen der Historischen Kommission für Hessen, 48,7), Marburg 1996, S. 408; U. VON NATHUSIUS, *Kurfürst, Regierung und Landtag im Dauerkonflikt*, S. 360; F. THEISEN, *Zwischen Machtspruch und Unabhängigkeit*, S. 151.

[20] Johann Adam Förster (1796-1890): 1816 Studium der katholischen Theologie; 1816-1819 Rentamtsassistent beim Rentamt Fulda; 1819-1824 Studium der Rechts-, Kameral- und Agrarwissenschaften in Bonn, Würzburg, Jena und Marburg; 1824-1828 Untersuchungshaft und Haft durch Urteil der Immediatuntersuchungskommission im Zuge der Demagogenverfolgung; 1828-1829 Haft auf der Festung Spangenberg; 1829 Freispruch durch das Oberappellationsgericht Kassel; 1830-1846 Journalist in Fulda; 1846-1851 Bürgermeister der Stadt Hünfeld; 1851 Flucht über Thüringen und London in die USA; später öffentlicher Notar und Friedensrichter in New York. 1854 war er in Abwesenheit zu zwei Jahren Haft auf der Festung Spangeberg verurteilt worden; vgl. H. BEST - W. WEEGE, *Biographisches Handbuch*, S. 142 f.; J. LENGEMANN, *Mdl Hessen*, S. 131; zu seinem Wirken U. VON NATHUSIUS, *Kurfürst, Regierung und Landtag im Dauerkonflikt*, S. 359 und F. THEISEN, *Zwischen Machtspruch und Unabhängigkeit*, S. 139, 255, 257, 258, 259, 298, 439.

Tab. 1. *Juristen als Abgeordnete 1848-1850*[21]

11. Landtag: 1. Dezember 1848 bis 14. April 1849		
Mitglieder (insgesamt gewählt)	54	100%
Juristen (insgesamt)	15	27,8%
Anwälte[22]	7	12,9%
Richter[23]	6	11,1%
Verwaltungsjuristen[24]	1	1,86%
Rechtsprofessoren[25]	1	1,86%
12. Landtag: 11. Juli 1849 bis 12. Juni 1850		
Mitglieder (insgesamt gewählt)	50	100%
Juristen (insgesamt)	15	30%
Anwälte[26]	11	22%
Richter[27]	4	8%
Verwaltungsjuristen	0	0%
Rechtsprofessoren	0	0%
13. Landtag: 23. August 1850 bis 2. September 1850		
Mitglieder (insgesamt gewählt)	48	100%
Juristen (insgesamt)	14	29,1%
Anwälte[28]	11	22,9%
Richter[29]	2	4,1%
Verwaltungsjuristen[30]	1	2,1%
Rechtsprofessoren	0	0%

[21] Mitaufgeführt wurden auch solche, die nicht mehr hauptberuflich als Juristen tätig waren, sowie solche, die nun als Bürgermeister fungierten. Unter Richter wurden ebenfalls Referendare und Assessoren gefaßt, da das Staatsexamen ähnlich wie in Preußen die Befähigung zum Richteramt beinhaltete und die Grundlage für eine Anwaltstätigkeit bildete.

[22] Johann Georg Förster, Heinrich Henkel, Albrecht Gustav Kraus, Friedrich Nebelthau, Friedrich Oetker, Ludwig Schwarzenberg, Theodor Wiedemann.

[23] Carl Heinrich Fulda, Franz Ernst Hartert, Heinrich Kompe, Justus Rang, Moritz von Schenck zu Schweinsberg, Gottlob Carl Wolff von Gudenberg.

[24] Friedrich von Urff.

[25] Sylvester Jordan.

[26] Eduard Cöster, Bernhard Eberhard, Förster, Samuel Hahndorf, Heinrich Henkel, Friedrich Nebelthau, Friedrich Oetker, Heinrich Peters, Ludwig Schwarzenberg, Wigand, Carl Wippermann.

[27] Heinrich Kompe, Friedrich Pfeiffer, Moritz v. Schenck zu Schweinsberg, Carl Schneider.

[28] Eduard Cöster, Bernhard Eberhard, Förster, Friedrich Adolf Arnold Heisen, Heinrich Henkel, Julius Heß, Friedrich Nebelthau, Friedrich Oetker, Heinrich Peters, Ludwig Schwarzenberg, Carl Wippermann.

[29] Heinrich Kompe, Wilhelm Möller.

[30] Wilhelm von Schenck zu Schweinsberg.

Wie die zuvor aufgeführte Tabelle deutlich macht, verfügte die Berufsgruppe der Juristen über eine starke Vertretung in den Revolutionsparlamenten. Unter diesen war ebenfalls die Mehrheit liberal oder zumindest konservativ konstitutionell eingestellt. Folgendes Beispiel macht dies wiederum ersichtlich: Der spätere Fuldaer Obergerichtsrat Friedrich Pfeiffer war seit 1849 Mitglied der Ständeversammlung. Er gehörte der liberal-konstitutionellen Gruppierung an[31] und vertrat diese Auffassung auch vehement gegenüber der Regierung Hassenpflug.

In der Zeit von 1848 bis 1850 waren bedeutende Juristen als Abgeordnete tätig, die an dieser Stelle kurz neben den schon allseits bekannten politisch tätigen Rechtsanwälten und Richter dezidiert liberale Positionen vertraten. Unter anderem kann der provisorische Vorstand des kurhessischen Außenministeriums Wilhelm von Schenck zu Schweinsberg[32] dazu gerechnet werden, der vor seinem erzwungenen Weggang aus Kurhessen lange Zeit Staatsanwalt gewesen war[33]. Ebenfalls liberale oder zumindest konstitutionelle Vorstellungen vertraten neben dem Richter Adolf Cnyrim seine Kollegen Viktor von Haynau[34], Oskar von Meibom, Friedrich Pfeiffer

[31] Vgl. U. von Nathusius, *Kurfürst, Regierung und Landtag im Dauerkonflikt*, S. 224, Anm. 18 und S. 359.

[32] Dr. jur. utr. Wilhelm von Schenck zu Schweinsberg (1809-1867): 1831-1839 Staatsanwalt; 1839-1848 Minister im Fürstentum Hohenzollern-Sigmaringen; 1848-1849 provisorischer Vorstand des kurhessischen Ministeriums für auswärtige Angelegenheiten; 1852-1862 zur Disposition gestellt; 1853-1863 Vorsteher des ritterschaftlichen Stiftes Kaufungen mit Wetter; vgl. dazu G. Franz, Art. *W. von Schenck zu Schweinsberg*, in I. Schnack (ed), *Kurhessische Lebensbilder*, Bd. 4, Marburg 1950, S. 338 ff.; K.H. Nickel - H. Schmidt - F. Tennstedt - H. Wunder, *Kurzbiographien*, in G. Wannagat (ed), *Kassel als Stadt der Juristen (Juristinnen) und der Gerichte in ihrer tausendjährigen Geschichte*, Köln - Berlin - Bonn - München 1990, S. 500 und F. Theisen, *Zwischen Machtspruch und Unabhängigkeit*, S. 439, Anm. 209.

[33] Vgl. zu liberalen Tendenzen des Adels C. Dipper, *Adelsliberalismus in Deutschland*, in D. Langewiesche (ed), *Liberalismus im 19. Jahrhundert*, Göttingen 1988, S. 172-192.

[34] Dr. jur. Viktor von Haynau (?-1898): 1830-1834 Studium der Rechtswissenschaften in Heidelberg und Marburg; 1834-1835 Referendar beim Obergericht Kassel; 1835-1839 Referendar beim Obergericht Hanau; 1839-1846 Assessor beim Obergericht Kassel; 1846-1849 Obergerichtsrat beim Obergericht Hanau; 1849-1851 Obergerichtsrat beim Obergericht Kassel; 1851-1852 Obergerichtsrat beim Obergericht Marburg; 1852 Entlassung wegen revolutionärer Umtriebe; 1852-1854 Kammerdirektor beim Fürsten von Solms-Braunfels; 1854-1858 Privatdozent an der Universität Marburg, wo er jedoch keine Vorlesungen halten durfte (vgl. U. von Nathusius, *Kurfürst, Regierung und Landtag im Dauerkonflikt*, S. 359; F. Theisen, *Zwischen Machtspruch und Unabhängigkeit*, S. 430). Er war der ständige Korreferent für den Referendar Viktor von Meibom, vgl. J. Vortmann (ed), *Die*

und der Staatsanwalt Alfred Klauhold in ihrer parlamentarischen Tätigkeit[35]. Der demokratisch gesinnte – am Justizamt Wächtersbach zugelassene – Anwalt Hermann Peters[36] war einer der wenigen Juristen, die dezidiert demokratische-republikanische Positionen vertraten, während bei seinen Kollegen vor allem eine liberal-konstitutionelle Haltung vorherrschte.

Ähnlich wie in der Ständeversammlung waren die kurhessischen Juristen in der Frankfurter Nationalversammlung vertreten. Viktor von Meibom[37] beschrieb in seinen Lebenserinnerungen die politische Stellung der kurhessischen Abgeordneten folgendermaßen[38]:

«dem rechten Zentrum gehörten Jordan, Wippermann, Bernhardi, u.a., der Linken gehörte nur Rühl aus Hanau, dem linken Zentrum Wertmüller, Cnyrim, Schwarzenberg, der Rechten kein einziger der kurhessischen Abgeordneten an»[39].

Darin zeigt sich auch, daß in Kurhessen liberale Juristen auf der Ebene der Nationalversammlung andere, gemäßigtere Ansichten vertraten. Dies hing wohl damit zusammen, daß in Kurhessen die Vormärz-Regierungen

Lebenserinnerungen des Juristen Viktor von Meibom (1821-1892), S. 49: «... wofür ein ständiger Korreferent bestellt wurde, für meine Sachen der Assessor Haynau (nicht Hagnau, wie der Herausgeber schreibt)».

35 U. von Nathusius, *Kurfürst, Regierung und Landtag im Dauerkonflikt*, S. 359.

36 Hermann Peters (1814-1873), Anwalt beim Justizamt Wächtersbach.

37 Dr. jur. Viktor Richard Karl Friedrich von Meibom (1821-1892): 1839-1840 Studium der Rechtswissenschaften in Marburg; 1840-1841 Studium der Rechtswissenschaften in Berlin; 1841-1842 Studium der Rechtswissenschaften in Marburg; 1842 Staatsexamen; 1843-1845 Referendar beim Obergericht Kassel; 1845 Referendar beim Justizamt Carlshafen; 1845-1847 Referendar beim Obergericht Kassel; 1848-1849 Legationssekretär bei der kurhessischen Bundestagsgesandschaft in Frankfurt am Main; 1849-1850 Assessor am Obergericht in Rotenburg an der Fulda; 1851-1857 Unterstaatsprokurator in Marburg; 1857-1865 ordentlicher Professor für Rechtswissenschaften an der Universität Rostock; 1866-1872 ordentlicher Professor für Rechtswissenschaften an der Universitär Tübingen; 1873-1875 ordentlicher Professor an der Universität Bonn; 1875-1879 Rat am Reichsoberhandelsgericht in Leipzig; 1879-1887 Reichgerichtsrat am Reichsgericht in Leipzig. Vgl. die Wirkungsdaten und Hauptveröffentlichungen bei K.H. Nickel - H. Schmidt - F. Tennstedt - H. Wunder, *Kurzbiographien*, S. 465 f.

38 J. Vortmann (ed), *Die Lebenserinnerungen des Juristen Viktor von Meibom (1821-1892)*, S. 64.

39 Vgl. die moderne Einschätzung von H. Seier, *Das kurhessische Parteiensystem*, S. 791: «Auffällig ist ferner, wie die Vormärz-Maßstäbe sich wandelten. Vormärz-Entschiedene wie Wippermann und Schwarzenberg entpuppten sich im Frankfurter Spektrum als Mitglieder der rechten bzw. linken Mitte, während Radikale wie Förster und Rühl die neuen Linksaußenposition besetzten».

diese Gruppierung derart in die Opposition trieben, daß sich ihre Auffassungen zunehmend radikalisierten. Daß sie eigentlich einen gemäßigten Umbau mittels der Verfassung anstrebten, ohne die Monarchie abzuschaffen, sondern nur die parlamentarische Kontrolle verstärkt werden sollte, zeigt sich dann in der Zeit zwischen 1848 und 1850. Sie waren bürgerliche Revolutionäre, die keinen gänzlich neuen Staat aufzubauen versuchten, sondern eine andere Vorstellung von einer konstitutionellen Monarchie zu verwirklichen gedachten. Dies war jedoch auch ein Bruch mit den alten Traditionen, so daß auch in diesem Fall von Revolutionären gesprochen werden kann. Es zeigt sich ebenfalls, daß die reaktionäre Nachfolgeregierung Hassenpflug so dachte. Von ihrem ultrakonservativen Standpunkt aus betrachtet bezeichnete sie die Exponenten der Zeit von 1848 bis 1850 als Revolutionäre, da sie richtigerweise einen anderen, als den spätabsolutistischen Staat Friedrich Wilhelms I. wollten.

Ein konservativer Jurist, Gottlob Carl Wolff von Gudenberg[40] wurde 1849 für einen Standesherren, den Fürsten von Isenburg-Birstein, in das Parlament gewählt. Ein anderer Adliger, Moritz von Schenck zu Schweinsberg[41] war 1848 für die Ritterschaft des Lahnstromes und 1849 für die Höchstbesteuerten des Bezirks Fulda Mitglied der Landstände. Dieser Obergerichtsrat, der einer konservativ-konstitutionellen Richtung angehörte, stellte sich als Ausdruck seiner Haltung ebenfalls gegen die Maßnahmen der Regierung Hassenpflug im September 1850. In den Erfurter Unionsreichstag[42] wurden in fast allen acht kurhessischen Wahlkreisen

[40] Gottlob Carl Wolff von Gudenberg (1813-1890): Assessor am Landgericht Kassel; Richter am Justizamt Lichtenau; Richter am Justizamt Hofgeismar; 1864 Direktor des Stadtgerichts Kassel. Er war von 1864 bis 1866 Mitglied des Landtages für den Grafen von Ysenburg-Meerholz.

[41] Moritz Craft Magnus Freiherr von Schenck zu Schweinsberg (1801-1869): 1819-1820 Studium der Rechtswissenschaften in Heidelberg; 1820-1823 Studium der Rechtswissenschaften in Marburg; 1823-1827 Referendar am Obergericht Hanau; 1827-1831 Assessor beim Obergericht Hanau; 1831-1838 Obergerichtsrat am Obergericht Hanau; 1838-1850 Obergerichtsrat am Obergericht Fulda; 1850 Obergerichtsrat am Obergericht Rotenburg an der Fulda; danach von der neuen Regierung Hassenpflug zur Disponibilität gestellt; vgl. zu ihm F. THEISEN, *Zwischen Machtspruch und Unabhängigkeit*, S. 439. Er war der Bruder des Märzministers und Juristen Wilhelm von Schenck zu Schweinsberg; die Familie gehörte zur althessischen Richterschaft.

[42] Dazu kurz J. LENGEMANN, *Abgeordnete in einem vergessenen Parlament*, in «Zeitschrift für hessische Geschichte», 99, 1994, S. 127-128. Zu dem Präsidenten desselben, dem preußischen Richter und Zivilrechtsprofessor und späterem ersten Präsidenten des Reichsgerichts in Leipzig, Eduard (von) Simson sind nun gerade für diese Zeit neue Aufschlüsse durch ein Symposion anläßlich dessen 100. Todestag im Mai 1999 zu erwarten. Leider gibt

Juristen als Abgeordnete in das Volkshaus gewählt[43]. Viktor von Meibom erwähnte dies in seinen Memoiren im Zusammenhang mit dem Weggang aus Frankfurt am Main an das neugegründete Obergericht Rotenburg an der Fulda ebenfalls[44]:

«... ein abgelegenes Landstädtchen, das nur selten von den äußeren Ausläufern des politischen Wellenschlags berührt wurde, zum Beispiel als wir eine Petition um Durchführung der in Frankfurt beschlossenen Reichsverfassung 'auf gesetzlichen Wege' unterzeichneten oder später zum Erfurter Parlament wählten».

Auch er wurde im Zuge der Restauration in die Konflikte zwischen Regierung einerseits und Landständen und Justiz andererseits hineingezogen. Zunächst war er nach der Absetzung der Märzregierung als Referent im Ministerium des Auswärtigen vorgesehen. Dies lehnte er jedoch ab, nannte aber als geeignete Kandidaten[45] den liberalen Obergerichtsdirektor Christian Balthasar Rommel und den Staatsanwalt Alfred Klauhold[46]. Dies konnte wohl in der damaligen Situation nur ironisch aufgefaßt sein, da die beiden vorgenannten im Zusammenhang mit den Regierungsmaßnahmen ihren Abschied einreichten und auf jeden Fall in Opposition zu der reaktionären Exekutive seit dem Jahr 1850 standen[47].

Anders verhielt es sich dann in der Reaktionsperiode ab dem Jahre 1850. Ab diesem Zeitpunkt wurde es denn liberal oder auch nur konstitutionell eingestellten Juristen immer mehr erschwert, ein Mandat wahrzunehmen. Der neuen ultrakonservativ gesinnten Regierung waren diese in der Politik agierenden Juristen ein Feindbild. Sie wurden mit allen Mitteln bekämpft, um eine solche Opposition seitens der juristischen Führungselite weiterhin zu verhindern. Die Abgänge aus dem höchsten kurhessischen

es bis heute keine moderne Biographie, die sich mit dieser Persönlichkeit beschäftigt. Einen Ersatz wird aber die Veröffentlichung des Tagungsbandes des vorgenannten Symposions bieten.

[43] Johann Bernhard Eberhard, Heinrich Henkel, Friedrich August Wilhelm Nebelthau, Franz Georg Pfeiffer, Friedrich Moritz Christian Pfeiffer, Justus Johannes Ignatius Rang, Wilhelm Walther Ludwig Carl von Schenck zu Schweinsberg, Adam Heinrich Wilhelm Uloth, Carl Wilhelm Wippermann. Vgl. dazu J. LENGEMANN, *Abgeordnete in einem vergessenen Parlament*, S. 131.

[44] J. VORTMANN (ed), *Die Lebenserinnerungen des Juristen Viktor von Meibom (1821-1892)*, S. 68.

[45] *Ibidem*, S. 70: «und nannte, von ihm dazu aufgefordert, H. Rommel und Klauhold».

[46] A. KLAUHOLD, *Die kurhessische Verfassung vor der Bundesversammlung*, Hamburg 1859.

[47] Vgl. nur U. VON NATHUSIUS, *Kurfürst, Regierung und Landtag im Dauerkonflikt.*

Gericht verdeutlichen dies[48]. Viele Obergerichtsräte[49] aber auch Verwaltungsbeamte nahmen ihren Abschied, der bereitwillig gewährt worden ist, beziehungsweise sie wurden entlassen[50].

Einige Anwälte saßen wegen ihrer politischen Betätigung in der Revolutionszeit als Abgeordnete in Festungshaft. So waren dies die bekannten liberalen Advokaten Ludwig Schwarzenberg und Heinrich Henkel. Beide waren schon im Vormärz immer wieder von der Regierung angegriffen worden und hatten oftmals Probleme die landesherrliche Bestätigung für ihre Wahl zu erlangen. Der Kasseler Anwalt Friedrich Nebelthau und seiner Hanauer Kollege Eduard Cöster und der Richter Valentin Werthmüller enthielten sich jeglicher politischer Tätigkeit. Alle waren seit längerer Zeit Abgeordnete gewesen und hatten im Landtag wie in der Deutschen Nationalversammlung liberale Positionen vertreten. Der Präsident des Obergerichts Marburg und Justizminister in der Zeit von 1848/49, Moritz von Baumbach (-Kirchheim) verließ aus Protest gegen die Septemberverordnungen die Regierung. Diese Juristen standen weiterhin unter der Beobachtung regierungstreuer Kreise. Wie die kurhessische Justiz dazu stand, läßt sich ziemlich genau feststellen: Die Obergerichte einschließlich des Oberappellationsgerichtes hatten zu diesem Zeitpunkt insgesamt 32 Mitglieder: Nur 2 (= 6,21 %) erwiesen sich davon regierungstreu. Ähnlich sah es bei den 97 Richtern an den Justizämtern aus: Nur 6 (= 6,1%) waren dort mit der Maßnahme der neuen Regierung einverstanden. Klar ist, daß die 129 Richter nicht nur liberal gesinnt waren[51].

[48] Ludwig Duysing, Wilhelm Iber, Elard Kulenkamp (Ruhestand), Georg Wilhelm Eichenberg, Adolf Frölich, Marcus Martin Günste, Carl Ludwig Ferdinand Schotten, Carl Eckhart Zuschlag (Versetzung an untergeordnete Gerichte). Vgl. dazu auch von C.L.F. SCHOTTEN, *Erinnerungen*, S. 93; «Nationalzeitung» vom 22. Oktober 1851: «Es sind vier Räthe aus ihm entfernt und als Vorstände der neuen Kriminalgerichte verwendet worden, nemlich die Mitglieder Schotten, Günste, Frölich und Zuschlag». Der General- und Staatsprokurator Hermann Kersting wurde wie Carl Ludwig Ferdinand Schotten an das neue Kriminalgericht Fulda versetzt.

[49] Edwin Henry von Bischoffshausen (Obergericht Hanau), Theodor von Carlshausen (Obergericht Hanau), Wilhelm Deines (Obergericht Fulda), Heinrich Carl Hünersdorf (Obergericht Hanau), Oskar von Meibom (Obergericht Hanau), Friedrich Pfeiffer (Obergericht Fulda), Hermann Platner (Obergericht Fulda). Damit war das Obergericht Hanau nicht mehr funktionsfähig gewesen.

[50] Viktor von Haynau (Obergericht Marburg), Heinrich von Warnsdorff (Obergericht Fulda).

[51] Hessisches Staatsarchiv Marburg, 300, ReS. 11/E 8/19, «Verzeichnis der revolutionären Staatsdiener».

Darunter gab es viele konservativ eingestellte Persönlichkeiten, die jedoch die Verfassung achteten. Was sie in die Opposition trieb, war vor allem die Rechts- und Justizstaatsauffassung, und die Gefahr, die sie für die Unabhängigkeit der Richterschaft sahen. Dieses beherrschende Moment, daß die Gerichte unabhängig sind und nicht der Regierung zu dienen haben, war die Entscheidung dafür, daß sich derart viele Justizjuristen gegen die Maßnahmen der Exekutive richteten. Ein Zurückweichen hätte für sie nämlich ein Aufgeben von Rechtsstaatsprinzipien bedeutet, die in Kurhessen seit langer Zeit wenigstens hinsichtlich der Justiz anerkannt waren.

Diese Unabhängigkeit vermochten die Gerichte bis 1851 zu verteidigen. Die bürgerlichen Vorstellungen von der Vertrags,- Testier- und Eigentumsfreiheit waren die Voraussetzungen gewesen, deren Schutz vor Regierungseingriffen in Kurhessen nur die Gerichte gewährten, in dem sie darin einen Eingriff in die Rechte Dritter sahen. Folglich war die Justiz – von ihrer Seite her ungewollt – ein wichtiges politisches Instrument, das die Regierung Hassenpflug möglichst schnell für sich zu gewinnen gedachte.

Die massiven Eingriffe seitens der Exekutive sind daher der Versuch, mißliebige Richter durch eher willfährige Personen zu ersetzen. Otto Bähr bewertete die Methoden der Regierung Hassenpflug als einen Verfassungsumsturz[52]. Er schob dem Regierungschef die Schuld dafür zu, daß sich innerhalb kurzer Zeit eine Opposition bildete, die zwar augenscheinlich der Exekutive nicht gefährlich werden konnte, jedoch aber nach Auffassung dieses Richters die konstitutionelle Ebene in Richtung Demokratie verlies[53].

So teilte der Hanauer Regierungsdirektor Harbordt dem Minister Hans Daniel Hassenpflug über Eduard Cöster mit, dieser sei «einer der tätigsten und gefährlichsten Leiter der Revolutionspartei, welcher jetzt noch sein Wesen immer im geheimen forttreiben soll»[54]. Die kurhessische Regierung ging vehement gegen die Juristen der Revolutionszeit vor. Einige, wie der Anwalt Heinrich Heise, flüchteten, um einer strafrechtlichen Verfolgung

[52] O. BÄHR, *Das frühere Kurhessen. Ein Geschichtsbild*, Kassel, 1895², S. 46.

[53] *Ibidem*, S. 55, «Gleichwohl wurde der von Hassenpflug provozirte Beschluß, der als 'Steuerverweigerung' ihm die Handhabe zu seiner Revolution bieten sollte, nicht blos von demokratischen, sondern auch von der großen Mehrzahl der konstitutionellen Partei gefaßt».

[54] Hessisches Staatsarchiv Marburg 340, *Nachlaß Hassenpflug*, Nr. 101.

zuvorzukommen.Der Anwalt und Kasseler Oberbürgermeister Heinrich Wilhelm Hartwig, der Verwaltungsbeamte Friedrich von Urff, der Anwalt Friedrich Adolf Heisen, der Obergerichtsreferendar Müller sowie der Gerichtsaktuar Reimann wurden in mehr oder weniger zweifelhaften Verfahren zu Festungshaft verurteilt[55]. Der Deputierte der Ritterschaft für den Schwalmstrom, Friedrich von Urff[56], der als Verwaltungsjurist zu diesem Zeitpunkt tätig war, verweigerte jegliche Zusammenarbeit mit der Regierung, so daß er 1850-51 ebenfalls im Zuge der Reaktionspolitik den Abschied einreichte.

Tab. 2. *Juristen als Abgeordnete in der Reaktionszeit*[57]

14. Landtag: 3. Juli 1852 bis 4. Januar 1854		
I. Kammer		
Mitglieder (insgesamt)	22	100%
Juristen	4	18,1%
Richter[58]	3	13,6%
Anwälte	0	0%
Verwaltungsjuristen	0	0%
Professoren[59]	1	4,5%
II. Kammer		
Mitglieder (insgesamt)	48	100%
Juristen	4	8,3%
Richter[60]	1	2,05%
Anwälte[61]	2	4,2%
Verwaltungsjuristen	0	0%
Professoren[62]	1	2,05%

55 Dazu näher U. von Nathusius, *Kurfürst, Regierung und Landtag im Dauerkonflikt*, S. 250 f.

56 Friedrich Carl Ernst von Urff (1805-1873). Er wurde im Zuge der Reaktion verurteilt.

57 Nach P. Losch, *Die Abgeordneten der kurhessischen Ständeversammlungen*, S. 8-10 und U. von Nathusius, *Kurfürst, Regierung und Landtag im Dauerkonflikt*, S. 536-554.

58 Edwin Henry von Bischoffshausen, Georg von Hesberg, Ferdinand von Schutzbar gen. Milchling.

59 Eduard Sigismund Löbell.

60 Heinrich Schneider.

61 Jakob Christian Carl Baumann, Carl Friedrich Finck.

62 Leopold Friedrich Ilse.

15. Landtag: 3. September1855 bis 31. Oktober 1857		
I. Kammer		
Mitglieder insgesamt	20	100%
Juristen	3	15,0%
Richter[63]	2	10%
Anwälte	0	0%
Verwaltungsjuristen	0	0%
Professoren[64]	1	5%
II. Kammer:		
Mitglieder insgesamt	47	100%
Juristen	0	0%

Ein ähnliches Bild zeigte sich dann in den nachfolgenden Landtagen. Auch dort waren die Juristen nur äußerst spärlich vertreten. Sie enthielten sich einer aktiven politischen Tätigkeit, um nicht weiter mit der Regierung in Konflikt zu geraten, da dies – wie die Strafprozesse zeigten – durchaus außer finanziellen Einbußen ebenfalls auch Festungshaft bedeuten konnte. Die Regierung hatte dadurch ein Repressionsmittel in der Hand, das sie gegenüber renitenten Beamten einsetzen konnte.

Tab. 3. *Juristen als Abgeordnete in der Reaktionszeit*

16. Landtag: 5. Juli 1858 bis 4. April 1860		
I. Kammer		
Mitglieder insgesamt	17	100%
Juristen	3	17,6%
Richter[65]	2	11,7%
Anwälte	0	0%
Verwaltungsjuristen	0	0%
Professoren[66]	1	5,9%
II. Kammer		
Mitglieder insgesamt	49	100%
Juristen	1	2%
Richter:	0	0%
Anwälte[67]	1	2%
Verwaltungsjuristen	0	0%
Professoren	0	0%

63 Georg von Hesberg, Ferdinand von Schutzbar gen. Milchling.

64 Eduard Sigismund Löbell.

65 Georg von Hesberg, Ferdinand von Schutzbar gen. Milchling.

66 Eduard Sigismund Löbell.

67 Heinrich Henkel.

17. Landtag: 12. November 1860 bis 2. Juli 1861

I. Kammer		
Mitglieder insgesamt:	19	100%
Juristen	4	21%
Richter[68]	2	10,5%
Anwälte	0	0%
Verwaltungsjuristen[69]	1	5,75%
Rechtsprofessoren[70]	1	5,75%
II. Kammer		
Mitglieder insgesamt	48	100%
Juristen	4	8,3%
Richter[71]	1	2,1%
Anwälte[72]	3	6,2%
Verwaltungsjuristen	0	0%
Rechtsprofessoren	0	0%

18. Landtag: 6. Juni bis 1. Juli 1861

I. Kammer		
Mitglieder insgesamt	19	100%
Juristen	4	21%
Richter[73]	2	10,5%
Anwälte:	0	0%
Verwaltungsjuristen[74]	1	5,75%
Rechtsprofessoren[75]	1	5,75%
II. Kammer		
Mitglieder insgesamt	48	100%
Juristen	4	8,3%
Richter[76]	1	2,1%
Anwälte[77]	3	6,3%
Verwaltungsjuristen	0	0%
Rechtsprofessoren	0	0%

[68] Georg von Hesberg, Ferdinand von Schutzbar gen. Milchling.

[69] Edwin Henry von Bischoffshausen.

[70] Eduard Sigismund Löbell.

[71] Joseph Rübsam.

[72] Heinrich Wilhelm Hartwig, Heinrich Henkel, Friedrich Nebelthau.

[73] Georg von Hesberg, Ferdinand von Schutzbar gen. Milchling.

[74] Edwin Henry von Bischoffshausen.

[75] Edurad Sigismund Löbell.

[76] Joseph Rübsam.

[77] Heinrich Wilhelm Hartwig, Heinrich Henkel; Friedrich Nebelthau.

Bezeichnend für diese Zeit ist, daß es in der zweiten Kammer über mehrere Wahlperioden hinweg kaum Anwälte oder Richter als Abgeordnete mehr gab. Die Regierung vermochte es also, diese Berufsgruppe wenigstens aus dem parlamentarischen Leben für knapp 10 Jahre auszuschließen oder sogar in die Emigration zu treiben. Dennoch artikulierten verschiedene Juristen ihre Rechtsauffassung zu der neuen Verfassung und zu dem Vorgehen der Regierung in anonymen Veröffentlichungen, die im deutschen Ausland gedruckt worden sind. Dadurch konnten sie weiterhin außerparlamentarisch eine Oppositionsrolle wahrnehmen. Beispiele dafür sind neben der Schrift von Friedrich Pfeiffer vor allem die von Alfred Klauhold, die sich mit der neuen Verfassung und deren Diskussion vor der Bundesversammlung auseinandersetzte[78]. Die liberale Opposition, deren Häupter größtenteils Kurhessen verlassen hatten, versuchte von außerhalb mit Veröffentlichungen Druck auf die dortige Politik auszuüben. Nach seiner Rückkehr agierte Friedrich Oetker wiederum an exponierter Stelle, so daß Otto Bähr in der Retrospektive folgendes dazu ausführte[79]:

«Es gelang dem Einflusse Friedrich Oetker's, der bei diesem ganzen Kämpfen einen streng formalen Rechtsstandpunkt vertrat, die Wiederherstellung auch auf das Wahlgesetz von 1849 auszudehnen».

Aus dieser Aussage wird deutlich, welche Positionen liberale Juristen dieser Zeit vertraten. Ihnen kam bei den Auseinandersetzungen daher vor allem ihre rechtswissenschaftliche Ausbildung zugute, da sie damit den Verfassungsbruch auch mittels der juristischen Methodik nachweisen konnten. Auch Hellmut Seier verweist auf dieses Merkmal in einer neueren Veröffentlichung[80]. Die juristische Tätigkeit war folglich eine wesentliche Komponente für die tragende Funktion gerade der Anwaltschaft im kurhessischen Liberalismus und in der Opposition. Ähnlich kann dies auch für die Richterschaft angesehen werden, die sich bedingt durch die damalige Begriffsjurisprudenz und die Justizstaatsauffassung dann verletzt sah, wenn die Regierung in ihre Rechte und Zuständigkeiten einzugreifen versuchte. Deutlich wird dies in der Verweigerungshaltung der Richterschaft im Zuge der Septemberverordnungen. Der Regierungschef Hans Daniel Ludwig Friedrich Hassenpflug, selbst einstmals Oberappellationsgerichtsrat, An-

[78] A. Klauhold, *Die kurhessische Verfassung vor der Bundesversammlung.*

[79] O. Bähr, *Das frühere Kurhessen*, S. 56-57.

[80] H. Seier, *Das kurhessische Parteiensystem*, S. 786 f.: «Sie [die Opposition, der Verf.], behielt, viermal durch Wahl bestätigt (1838, 1839, 1842, 1845), ihre wechselnd ausgeprägte oppositionelle Gestalt, und wenn ihr linker Flügel quantitativ nochmals schrumpfte, so blieb er dank seiner forensisch geschulten Juristen (Wippermann, Schwarzenberg) doch eloquent vertreten».

hänger der Historischen Schule des aus Kurhessen stammenden und dort zunächst tätigen Friedrich Karl von Savigny, wußte nur zu gut, wie die obersten Gerichte auf seine Verordnung reagierten und reagieren mußten. Es scheint fast so, daß er bewußt diesen Konflikt hervorgerufen hat, um mißliebige Staatsdiener loszuwerden und die Gerichte nach seinem Gutdünken zu besetzen. Dies war eine Konsequenz daraus, daß einerseits die kurhessische Richterschaft einen Verfassungseid abgelegt hatte und sich nur Recht und Gesetz verpflichtet sah. Dadurch verlor der Regierungschef eine Machtstütze, da auch ihm klar war, daß hier von diesem Personenkreis, schon alleine aus ihrer juristischen Methodik he-raus, sein Staatsumbruch nicht rechtlich sanktioniert werden würde[81].

Tab. 4. *Juristen als Abgeordnete von 1862-1866*

19. Landtag: 30. Dezember 1861 bis 8. Januar 1862		
Mitglieder (insgesamt gewählt)	48	100%
Juristen (insgesamt)	5	10,3%
Anwälte[82]	4	8,3%
Richter[83]	1	2%
Verwaltungsjuristen	0	0%
Rechtsprofessoren	0	0%

[81] Vgl. U. VON NATHUSIUS, *Kurfürst, Regierung und Landtag im Dauerkonflikt*, S. 140-141. Er vertritt unter anderem die Meinung (*ibidem*, S. 142), «daß es Hassenpflug an einer realistischen Einschätzung seiner Möglichkeiten mangelte. Offizierskorps und Beamtenschaft standen in Kurhessen, anders als in Preußen, nicht rückhaltlos hinter der Regierung». Dem ist jedoch nur bedingt zuzustimmen, da dem Regierungschef sehr wohl bekannt war, daß die obersten Gerichte kaum hinter ihm standen. Dies zeigt sich darin, daß er ganze Gerichte neu besetzen ließ (Hanau und Fulda) oder den größten Teil der Richterschaft des Oberappellationsgerichts versetzte, so daß bis auf wenige Personen, die Jahre 1850-51 eine große personelle Zäsur bei diesem wichtigen Gericht darstellte. Aber auch mit den Neubesetzungen zeigte sich, daß diese sich ebenfalls an Recht und Gesetz hielten und nicht nur Objekte seines Handelns waren. Zwar war die Besetzung fast ausschließlich mit ultrakonservativen Juristen gelungen, die auch nach außen seine Politik unterstützten. Eine große Veränderung in der Rechtsprechung ist aber nicht festzustellen, vielmehr sind dort sehr starke Kontinuitäten, die die Zeit der Revolution einschließen, vorhanden. Daher gilt es auch hier ein Bild der Richterschaft der Zeit von 1850 bis 1866 zu relativieren. Aus den Urteilen ist ähnlich wie in der Zeit vor 1850 nicht festzustellen, welcher der Berichterstatter nun konservativ oder liberal gesinnt war. Dies kann nur aus den außergerichtlichen Äußerungen, Schriften und Handlungsweisen nachvollzogen werden, wie beispielsweise bei Heinrich Robert Martin oder Thomas Scheffer. Bei ihrer normalen richterlichen Tätigkeit kann aber eine ultrakonservative Haltung nicht hineininterpretiert werden.

[82] Heinrich Wilhelm Hartwig, Heinrich Henkel, Friedrich August Wilhelm Nebelthau, Carl Ferdinand Liborius Wippermann.

[83] Jospeh Rübsam.

20. Landtag: 30. Oktober 1862 bis 31. Oktober 1863		
Mitglieder (insgesamt gewählt)	52	100%
Juristen (insgesamt)	12	23%
Anwälte[84]	8	15,3%
Richter	0	0%
Verwaltungsjuristen[85]	4	7,7%
Rechtsprofessoren	0	0%
21. Landtag: 17. Dezember 1863 bis 18. Juni 1866		
Mitglieder (insgesamt gewählt)	63	100%
Juristen (insgesamt)	16	25,5%
Anwälte[86]	9	14,3%
Richter[87]	4	6,3%
Verwaltungsjuristen[88]	3	4,8%
Rechtsprofessoren	0	0%

Es zeigt sich hier gerade für Kurhessen das Bild, daß dort die Juristen eine starke Verbindung in die Parlamente hatten. Wenn man sich diese Tabellen ansieht, wird ersichtlich, daß in der Reaktionszeit ab 1850 kontinuierlich die Zahl der Rechtsgelehrten als Abgeordnete abnahm. Erst ab 1862 kam es wieder zu einem Zuwachs. Dies belegt auch die Funktion und das Ansehen der Juristen in der Bevölkerung aber auch bei der Regierung. Der fast kollektive Rücktritt der Richterschaft am Oberappellationsgericht Kassel im Zuge der Durchsetzung der Septemberverordnungen, die Strafversetzungen sowie das gezwungene Ausscheiden aus dem Richter- beziehungsweise des kurhessischen Justizdienstes zeigt, welchen Einfluß die Exekutive der Judikative zumaß. Vor allem das Engagement von Justizangehörigen – wozu in Kurhessen auch die Anwälte gehörten – im Parlament war der neuen Regierung Hassenpflug nicht genehm. Die exponiertesten Vertreter wie der Kasseler Anwalt Friedrich

[84] Richard Adolf Rudolf Harnier, Heinrich Wilhelm Hartwig, Heinrich Henkel, Gustav Adolf Hupfeld, Friedrich August Wilhelm Nebelthau, Carl Oetker, Friedrich Oetker, Carl Ferdinand Liborius Wippermann.

[85] Edwin Henry von Bischoffshausen, Heinrich Carl Friedrich Gerhard von Heydwolff, Wilhelm von Schenck zu Schweinsberg, Eduard Wiegand.

[86] Richard Adolf Rudolf Harnier, Heinrich Henkel, Gustav Adolf Hupfeld, Ludwig Kempf, Friedrich August Wilhelm Nebelthau, Carl Oetker, Friedrich Oetker, Hermann Weigel, Carl Ferdinand Liborius Wippermann.

[87] Joseph Rübsam, Ferdinand von Schutzbar genannt Milchling, Gottlob Carl Wolff von Gudensberg.

[88] Edwin Henry von Bischoffshausen, Wilhelm von Schenck zu Schweinsberg, Eduard Wiegand.

Oetker[89] oder aber der Obergerichtsrat Friedrich Pfeiffer ab 1851 emigrierten. Gerade in dem Streit um die Septemberverordnungen von 1850 kam den verschiedenen Mitgliedern der Justiz eine besondere Funktion zu. Nicht nur die «Bewegungsmänner» des Bürgertums, die Advokaten, waren in diesem Fall an einer exponierten Stelle, sondern auch die Richter. Von einer «Partei der Unparteiischen», wie Christina von Hodenberg es für Preußen bezeichnet, kann im Zusammenhang mit der kurhessischen Richterschaft auf keinen Fall gesprochen werden. Dieses so pointiert dargestellte Bild ist aber stark relativierungsbedürftig. Auch in Preußen nahmen Richter politisch Stellung. Erinnert sei in diesem Zusammenhang vor allem an den Präsidenten der Frankfurter Nationalversammlung und Königsberger Richter Eduard (von) Simson[90], der vehement eine liberale Einstellung vertrat[91]. Deutlich wird sein angedeuteter Bruch mit der alten

[89] Dr. jur. Karl Friedrich Konrad Oetker (1809-1881): 1831-1834 Studium der Rechtswissenschaften in Marburg; 1834-1837 Rechtspraktikant beim Stadt- und Obergericht Kassel; 1837-1850 Obergerichtsanwalt in Kassel; 1850 Haft; 1851 Flucht nach Helgoland; 1851-1854 Gerichtsschreiber auf Helgoland; 1854-1859 Aufenthalt in Brüssel; 1859 Rückkehr nach Kurhessen; 1859-1879 Gründer und Herausgeber der «Hessischen Morgenzeitung».

[90] Dr. jur. Martin Eduard Sigismund (von) Simson (1810-1899): 1831-1833 Lehrtätigkeit in Königsberg; 1833-1836 außerordentlicher Professor an der Universität Königsberg; 1835- 1846 Assessor am Tribunal Königsberg; 1836-1860 ordentlicher Professor an der Universität Königsberg; 1846-1860 Tribunalsrat am Tribunal Königsberg; 1860-1879 Vizepräsident des Oberappellationsgerichts in Frankfurt an der Oder; 1879-1891 Erster Präsident des Reichsgerichts in Leipzig. Politische Funktionen: 1846 Stadtverordneter in Königsberg; 1848 Mitglied der Nationalversammlung in Frankfurt am Main (rechtes Zentrum); 1848 Oktober Vizepräsident der Nationalversammlung; 1848 Dezember Präsident der Nationalversammlung; 1849-1852 Mitglied der 2. Kammer des Preußischen Abgeordnetenhauses; 1849 und 1850 Präsident des Gothaer Nachparlamentes und des Unionsreichstages zu Erfurt; 1860-1861 Präsident des Preußischen Abgeordnetenhauses; 1867 Präsident des Konstituierenden und des ersten Norddeutschen Reichstages; 1868 Präsident des Zollparlamentes; 1871 Präsident des Reichstages. 1849 Leiter der Deputation zu Friedrich Wilhelm IV. nach Berlin, um ihm die Kaiserkrone anzubieten; 1870 Leiter der Kaiserdeputation zu Wilhelm I. nach Versailles (vgl. die veraltete konservative Sichtweise bei H. VON PETERSDORFF, *Simson*, in *Allgemeine Deutsche Biographie*, 54, S. 358; siehe auch A.G. MANCA, *La sfida delle riforme. Costituzione e politica nel liberalismo prussiano [1850-1866]*, [Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento. Monografie, 21] Bologna 1995, S. 445 und Anm. 6).

[91] Vgl. so auch A.G. MANCA, *La sfida delle riforme*, S. 445, Anm. 6: «Tra coloro che approvarono durante la Nuova Era la riforma dell'esercito, negli anni del conflitto Simson si schierò decisamente contro il governo prussiano sulla questione del bilancio da 'giurista liberale'». Auch daraus wird deutlich, daß es sogar für einen hohen Richter durchaus möglich war, politisch liberal in Preußen zu agieren. Es bedürfte einer genaueren Untersuchung auch für Preußen, wieviele Juristen parlamentarisch tätig waren und welche Funk-

Rechtsauffassung darin, daß er der Leiter der Delegation war, die Friedrich Wilhelm IV. die Kaiserkrone anbot. Dies ist ein sichtbares Zeichen dafür, daß eine neue Legitimität hergestellt werden sollte. Eduard (von) Simson ist nur ein Beispiel für die preußische Justiz. Dies zeigt aber, daß eine Pauschalisierung der gesamten preußischen Richterschaft als unpolitisch zu eng ist und sehr oft nicht greift. Gerade der vorgenannte Richter, der auch nach 1850 und dann ab 1866 in verschiedenen Reichstagen als nationalliberaler Abgeordneter gewählt worden war, zeigt, daß auch liberale Strömungen ebenfalls in der Justiz Preußens vorhanden waren. Leider wird dies in der Arbeit von Christina von Hodenberg kaum angedeutet. Zwar war auch Eduard (von) Simson, ähnlich wie seine kurhessischen Kollegen, staatstragend[92], jedoch versuchten diese liberal konstitutionell eingestellten Richter die materielle Staatsverfassung auf der Basis einer konstitutionellen Monarchie weiterzuentwickeln. Legt man einen weiteren Revolutionsbegriff zugrunde, so ist es nicht vermessen, diese Justizjuristen als bürgerliche Revolutionäre zu bezeichnen, da sie einen liberalen Verfassungs- beziehungsweise in Kurhessen einen Justizstaat wollten[93]. Zugegebenermaßen ist es schwierig, für die Masse der Juristen eine politische Einstellung oder Richtung festzulegen. Haben sie keine Memoiren, Abhandlungen oder Briefe hinterlassen, aus denen es möglich wäre, politische Gedanken herauszulesen, ist es unmöglich, nur aufgrund der vorhandenen juristischen Voten oder Urteile eine bestimmte Haltung zu erkennen. Die juristische Methodik bringt es mit sich, daß eine Gerichtsentscheidung unmittelbar keine politischen Aussagen ent-

tion sie dort wahrnahmen oder ob Eduard Simson nur als eine Ausnahme zu gelten hat. Ch. von Hodenberg, *Die Partei der Unparteiischen*, Göttingen 1996, S. 341 führt für die Revolutionszeit 1848-49 allein 41 Richter als Abgeordnete auf, ohne darunter noch weitere Assessoren oder Patrimonialrichter zu berücksichtigen, die doch ebenfalls als in der Rechtsprechung tätig gewesen sind. Ebenso verweist sie auf S. 342 selbst darauf, daß in der preußischen Nationalversammlung mindestens 11,3% richterliche Tätigkeiten ausführten, was somit nach ihrer eigenen Darstellung die stärkste Berufsgruppe in diesem Parlament war. Dies zeigt deutlich, daß von einer unpolitischen Haltung der Richterschaft im allgemeinen auch in Preußen wohl kaum gesprochen werden kann. Ebendem ist auf A.G. Manca, *Il funzionario-deputato tra parlamento e governo nella Prussia dell'Ottocento*, in «Studi Storici», 39, 1998, S. 179 zu verweisen, die für das Jahr 1863 142 Abgeordnete nachweist, die im öffentlichen Dienst tätig waren, davon führten 111 Personen eine Tätigkeit in der Justiz und 31 in der Verwaltung aus.

[92] So der Teil eines Titels einer (positiven) Besprechung des Buches von C. von Hodenberg von D. Langewiesche, *Durch und durch staatstragend*, in «Die Zeit», 18. Oktober 1996, Nr. 43, S. 24.

[93] Vgl. so O. Bähr, *Der Rechtsstaat*, Kassel 1864[2].

hält. Aus einem Urteil kann folglich nur die juristische Deduktion gefolgert und erschlossen werden, die zu der Sentenz geführt hat. Andere Schlußfolgerungen sind daraus nicht herleitbar. Daher entstand für die Mehrheit der Juristen der Eindruck, daß diese «durch und durch staatstragend» waren. Daher können gerade Kollektivbiographien für Justizjuristen zu einer folgenschweren Fehleinschätzung führen. Dies bedeutet nicht, daß es keine konservativen, mit dem *status quo* einverstandenen Richter und Anwälte gegeben hätte. Es sollte hier nur gezeigt werden, daß mit Einzelbiographien sehr schnell ein allgemeines Bild revidiert oder wie in diesem Fall relativiert werden kann.

Die Regierung griff bis in die untersten Ebenen der parlamentarischen Tätigkeit durch. In Kassel löste sie den Gemeindeausschuß im Jahre 1852 auf und verbot eine Wiederwahl von deren Mitgliedern, worunter unter anderem die Obergerichtsanwälte Richard Harnier[94], Ludwig Schwarzenberg und Heinrich Henkel fielen[95]. Alle drei waren in den 1860er Jahren wiederum als Abgeordnete im Landtag vertreten.

Bedeutung erlangte dann der liberal gesinnte zur althessischen Ritterschaft gehörende Adlige Edwin Henry von Bischoffshausen[96], der über lange Zeit hinweg dem kurhessischen Landtag angehörte und später auch Mitglied des Kasseler Kommunallandtages war. Er kandidierte 1867 ebenfalls für den Norddeutschen Reichstag für die Freikonservative Vereinigung, unterlag jedoch seinem nationalliberalen Kollegen Richard Harnier im Wahlkreis 4 und im Wahlkreis 7. Dies zeigt auch, daß die Haltung im

[94] Dr. jur. Richard Harnier (1820-1885): 1850-1869 Anwalt in Kassel; 1870-1885 Direktor der Landeskreditkasse Kassel.

[95] Vgl. Hessisches Staatsarchiv Marburg, 340, *Nachlaß Hassenpflug*, 81.

[96] Edwin Henry von Bischoffshausen (zu Berge) (1810-1884): 1828-1832 Studium der Rechtswissenschaften in Göttingen und Marburg; 1833-1837 Referendar; 1837-1840 Assessor beim Justizamt Rodenberg; 1840-1842 Assessor beim Landgericht Hanau; 1842-1848 Assessor beim Obergericht Hanau; 1848-1850 Obergerichtsrat am Obergericht Hanau; 1850 im Zuge der Septemberverordnungen Abschied aus dem Staatsdienst; 1852 Landrat von Witzenhausen; 1852 Vortragender Rat im Innenministerium; 1852-1853 Regierungsrat bei der Regierung der Provinz Niederhessen; 1853 Suspendierung wegen Anklage des Hochverrats; 1855 Freispruch; 1855-1866 Regierungsrat bei der Regierung der Provinz Fulda; 1866 Vortragender Rat im Innenministerium; 1866-1871 Oberregierungsrat; 1871-1882 Landesdirektor. 1852 wurde er wegen seiner Wahl als Abgeordneter zum Landrat ernannt, womit er das Mandat nicht mehr wahrnehmen konnte. 1862-1866 Mitglied der Landstände; 1863-1866 Vizepräsident der Landstände; ab 1866 Präsident des Kommunallandtages in Kassel. Vgl. U. von Nathusius, *Kurfürst, Regierung und Landtag im Dauerkonflikt*, S. 197 ff.; F. Theisen, *Zwischen Machtspruch und Unabhängigkeit*, S. 147 und 248.

selbständigen Kurhessen sehr stark von der äußerst reaktionären Politik des Kurfürsten und seiner Regierung geprägt war. Nicht alle, die vor 1866 liberal waren, vertraten nachher auch solche Auffassungen. Darunter zu zählen ist jedoch Hermann Weigel[97], der im letzten kurhessischen Landtag vertreten war und dort als liberal galt.

Ähnliches ist auch bei Carl Oetker[98], Rechtsanwalt wie sein Bruder Friedrich Oetker, festzustellen. Er wurde 1862 zum ersten Mal für die Höchstbesteuerten der Grafschaft Schaumburg in den Landtag gewählt; weitere Juristen, die auch in der Zeit nach 1866 parlamentarisch wirkten, waren, von den weniger bekannten, Wilhelm Jungermann[99] und Eduard Wiegand[100]. Beide waren seit 1863 Mitglieder des kurhessischen Landtages und ebenfalls der liberalen Richtung zuzurechnen.

3. *Preußische Zeit (ab 1866)*

Im 1866 okkupierten Kurhessen zeigte sich unter den Juristen ein anderes Verhalten als in Preußen selbst. Die gesamte Justiz war sehr stark politisiert und bis in ihre Führungsspitze oppositionell eingestellt. Dies bedeutete zwar nicht, daß diese nun dezidiert liberal oder sogar demokratisch gesinnt war. Dennoch sind die Unterschiede zu Preußen evident. Ersichtlich wird dies vor allem darin, daß in den ersten Wahlen ab 1867 vor

[97] Dr. jur. Hermann Weigel (1828-1887): 1858-1852 Sekretär der Handelskammer und Syndikus der Börse in Breslau; 1862-1887 Anwalt in Kassel; 1870-1873, 2. Bürgermeister von Kassel. 1863-1866 Mitglied des Kurhessischen Landtages; 1867-1881 Nationalliberaler Abgeordneter im Reichstag; 1868-1887 Mitglied des Kommunallandtages; 1876 Mitglied des preußischen Herrenhauses.

[98] Dr. jur. Carl Oetker (1822-1893): 1842-1845 Studium der Rechtswissenschaften in Marburg; 1847 Promotion; 1847 Privatdozent an der Universität Göttingen; 1848-1886 Rechtsanwalt in Kassel; 1886-1893 Rechtsanwalt, Geheimer Justizrat und Notar am Kammergericht in Berlin.

[99] Wilhelm Jungermann (1829-1889): 1861 Stadtgerichtsassessor beim Stadtgericht Kassel; 1861 Ausscheiden aus dem kurhessischen Staatsdienst; Redakteur bei der «Frankfurter Zeit» und der «Süddeutschen Zeitung»; 1864 unbestätigter Bürgermeister von Bockenheim; 1865 Chefredakteur des «Frankfurter Journals»; 1866 Ministerialsekretär in Kassel; später Regierungsrat im Bundeskanzleramt. Bis zu seinem Tode dann Rechtsanwalt in Berlin.

[100] Eduard Wiegand (1815-1877): Regierungsassessor bei der Regierung der Provinz Niederhessen; 1848-1851 Vortragender Rat im Ministerium des Innern; 1851-1857 außer Dienst gestellt; 1857-1866 Mitglied der Landeshypothekenbank und Vorstand der Zentralstelle für Handel und Gewerbe; 1866 Vortragender Rat in der preußischen Landesadministration in Kassel; Oberpräsidialrat bei der Provinz Hessen-Nassau.

allem Juristen zur Kandidatur für den Norddeutschen Reichstag vorgeschlagen worden sind: Friedrich Oetker (Wahlkreis Kassel 1), Heinrich Weigel (Wahlkreis Kassel 2); Eduard Wiegand (Wahlkreis Kassel 3); Richard Harnier (Wahlkreis Kassel 4); Wilhelm Jungermann (Wahlkreis Kassel 5); Wilhelm von Schenck zu Schweinsberg (Wahlkreis 8). Nur in den beiden Wahlkreisen Hersfeld und Fulda wurden keine Juristen aufgestellt, sondern örtlich bekannte Personen. Zudem spielte gerade in Fulda die unterschiedliche Konfession eine besondere Rolle im Wahlverhalten der Bevölkerung.

Der bekannte liberale Friedrich Oetker wurde von 1867 bis 1876 Vertreter im preußischen Abgeordnetenhaus, wo er eine nationalliberale Richtung vertrat. Er hatte sein Mandat für den Wahlkreis 1, Rinteln, inne. Er wurde ebenfalls für den Wahlkreis 2, Kreise Kassel-Stadt, Kassel-Land, Melsungen gewählt, verzichtete jedoch auf das Abgeordnetenmandat[101], das dann in der Ersatzwahl der ebenfalls nationalliberale Rechtsanwalt Heinrich Weigel gewann[102]. Er hatte zunächst gegen Friedrich Oetker kandidiert. In Rinteln ließ er sich wiederum für die Nationalliberalen aufstellen. Mit einem überwältigenden Erfolg gewann er den Wahlkreis und wurde Abgeordneter des Norddeutschen Reichstages. Dasselbe galt für die Reichstagswahl von 1871 bei der er ebenfalls mit 97,2% der abgegebenen Stimmen gewann[103]. Sein Gegner, der für die Konservativen auftrat, war Friedrich Scheffer[104], der im Kurstaat zur ultrareaktionären Gruppierung zu rechnen und als Minister tätig war.

Dieser ausgebildete Jurist, der zunächst in den beginnenden dreißiger Jahren als ein Mitstreiter Heinrich Henkels agierte[105], schwenkte dann 1836 um und machte schnell Karriere in Kurhessen. Er erhielt bezeichnenderweise nur 0,5% der abgegebenen Stimmen[106]. Auch 1874 gewann Friedrich Oetker gegenüber seinen Gegnern den vorgenannten Wahlkreis[107].

[101] Vgl. T. KLEIN, *Die Hessen als Reichstagswähler. Tabellenwerk zur politischen Landesgeschichte 1867-1933*, Bd. 1: *Provinz Hessen-Nassau und Waldeck-Pyrmont 1867-1918* (Veröffentlichungen der Historischen Kommission für Hessen, 51,1), Marburg 1989, S. 105.

[102] *Ibidem*, S. 106-107.

[103] Vgl. *ibidem*, S. 20.

[104] Zu Friedrich Scheffer gibt es leider keine zufriedenstellende moderne Biographie.

[105] Vgl. nur F. THEISEN, *Zwischen Machtspruch und Unabhängigkeit*, S. 446 ff.

[106] T. KLEIN, *Die Hessen als Reichstagswähler*, S. 20.

[107] *Ibidem*, S. 24-25.

Unter anderem war ebenfalls ein Jurist gegen ihn angetreten, nämlich Heinrich Martin[108], der ähnlich wie Friedrich Scheffer durch seine nach 1850 sich artikulierende konservative Haltung Karriere als Richter machte. Auch in den folgenden Wahlen von 1877 und 1878 gewann Friedrich Oetker nochmals den Wahlkreis, obwohl seine absolute Mehrheit immer mehr dahinschmolz[109]. Dieser Jurist hatte mit seinem Publikationsorgan, der «Hessischen Morgenzeitung» auch die Möglichkeit, aktiv politische Meinung zu seinen Gunsten zu beeinflussen[110].

Nach einem Interim durch einen aus Hannover stammenden Abgeordneten, wurde in der darauffolgenden Wahl nunmehr der Bruder von Friedrich Oetker, Carl gewählt[111]. Die Differenz in den Resultaten zwischen Nationalliberalen und Konservativen wurde aber bei dieser Wahl geringer. 1887 gewann dann Carl Oetker die Wahl wieder mit einer deutlichen Mehrheit von 85,6%[112]. Ein weiterer – wie schon aufgezeigt werden konnte – bekannter liberaler Jurist, nämlich Friedrich Nebelthau[113], wurde 1867 für den Wahlkreis 5, Kassel-Marburg gewählt. Auch er trat der nationalliberalen Fraktion bei.

[108] Heinrich Robert Martin (1815-1895): 1832-1835 Studium der Rechtswissenschaften in Marburg; 1835-1837 Rechtspraktikant am Justizamt Homberg; 1837-1847 Anwalt beim Obergericht Marburg; 1847-1850 Richter am Justizamt Grebenstein; 1850 Assessor beim Obergericht Kassel; 1850-1854 Obergerichtsrat beim Obergericht Kassel; 1851-1854 Oberauditeur; 1854-1867 Oberappellationsgerichtsrat am Oberappellationsgericht Kassel; 1867-1879 Appellationsgerichtsrat am preußischen Appellationsgericht Kassel; 1879-1885 Oberlandesgerichtsrat am Oberlandesgericht Kassel. Er war der Sohn des Homberger Anwaltes Siegmund Peter Martin (1760-1834) und seiner Frau Catharina Maria Conradine Amalie Rommel (1787-1859), einer Cousine der liberalen Juristen Rommel (vgl. L. ROMMEL - H. BERNERT, *Der Stamm des hessischen Geschichtsforschers Christian Dietrich von Rommel*, col. 266). Vgl. zu ihm auch die Kurzbiographie von T. ORMOND, *Richterwürde und Regierungstreue*, S. 610-611. Bis 1866 war er Berater des letzten Kurfürsten Friedrich Wilhelm I. Er entwarf dessen Abschiedsproklamation. Heinrich Robert Martin gehörte zu den hessischen Partikularisten und wurde 1874 wegen Verfassung eines Spendenaufrufes für die Hessische Renitenz disziplinarisch bestraft und erhielt einen Verweis mit einer Geldstrafe von 100 Talern.

[109] T. KLEIN, *Die Hessen als Reichstagswähler*, S. 29 und S. 33-34.

[110] Vgl. dazu unter anderem H. SEIER, *Das kurhessische Parteiensystem*, S. 799.

[111] T. KLEIN, *Die Hessen als Reichstagswähler*, S. 47.

[112] *Ibidem*, S. 49-50.

[113] Friedrich Nebelthau (1806-1875): 1827-1828 Rechtspraktikant beim Stadtgericht Kassel; 1828-1864 Obergerichtsanwalt beim Obergericht Kassel; 1864-1866 von kurfürstlicher Seite unbestätigter Bürgermeister von Kassel; 1866-1875 Oberbürgermeister von Kassel.

Ähnliches galt auch für den Abgeordneten Richard Harnier, der ebenfalls seit 1867 den Wahlkreis 4, Eschwege, Schmalkalden, Witzenhausen vertrat und gleichfalls wie seine Berufskollegen der Nationalliberalen Fraktion angehörte.

Von Interesse dabei ist, daß die Vorgenannten allesamt parlamentarische Erfahrungen in den kurhessischen Landtagen gesammelt hatten.

In diesem Zusammenhang muß noch auf den Reichsgerichtsrat Otto Bähr[114] verwiesen werden, der schon vor 1866 einer liberalen Richtung zuzurechnen war[115]. Dieser Richter war einer der wenigen, die erst nach der Okkupation im Jahre 1866 direkte parlamentarische Erfahrungen sammeln konnten. Er wurde 1848 von Kurfürst Friedrich Wilhelm I. dazu ausersehen, eine Zivilprozeßordnung zu erarbeiten. Das Prozeßgesetz aus dem Jahre 1834, das erst nach langwierigen Beratungen zustande gekommen war, hatte nur die ärgsten Mißstände beseitigen können. Es kann auch nur als ein Kompromiß zwischen den verschiedenen Fraktionen der Landstände angesehen werden. Das zu erarbeitende Prozeßgesetz sollte vor allem die Öffentlichkeit und Mündlichkeit im Zivilprozeßverfahren garantieren. Zu einer parlamentarischen Beratung des Entwurfes kam es aber in Folge der Reaktionsperiode ab 1850 nicht mehr. Otto Bähr und sein Freund und Verwandter Friedrich Pfeiffer[116] verfaßten 1850 eine

[114] Otto Bähr (1817-1895): Er heiratete 1845 Sophie Pfeiffer, eine Tochter des Kasseler Bankiers Johann Jakob Pfeiffer, eines Bruders des Richters Burkard Wilhelm Pfeiffer und des Juristen Franz Georg Pfeiffer. Vgl. zu ihm die Biographie von B. BINDER, *Otto Bähr (1817-1895), Richter von universellem Geist, Mittler zwischen Dogmatik und Praxis*, Frankfurt a.M. - Bern 1983.

[115] Vgl. beispielsweise die mittelbare Erwähnung bei A. STOLL (ed), *Ludwig Grimm, Erinnerungen aus meinem Leben*, Leipzig 1911, S. 576: «Seine erste Ministertätigkeit, für die selbst Otto Bähr nachdrücklich eingetreten ist, hat ihn die Achtung der Brüder nicht gekostet».

[116] Friedrich Moritz Christian Pfeiffer (1815-1879): 1833-1834 Studium der Rechtswissenschaften in Marburg; 1834-1835 Studium der Rechtswissenschaften in Heidelberg; 1835-1836 Studium der Rechtswissenschaften in Göttingen; 1836-1842 Rechtsreferendar am Obergericht Kassel; 1842-1845 Assessor am Obergericht Fulda; 1845-1847 Assessor am Obergericht Marburg; 1847-1850 Richter am Justizamt Felsberg; 1850-1851 Obergerichtsrat am Obergericht Fulda; 1851 Abschied im Zuge der Verfassungskämpfe; 1851-1864 Anwalt in Bremen; 1864-1876 Senator für Polizei- und Sanitätswesen in Bremen; 1876-1879 Bürgermeister von Bremen. Er war mit seiner Cousine Sophie Luise Pfeiffer (1819-1875) verheiratet, eine Tochter seines Onkels, des Juristen und Oberfinanzrates Friedrich Christian Hartmann Pfeiffer (1784-1844), Zwillingsbruder seines Vaters Franz Georg Pfeiffer (1784-1856), der ebenfalls 1850 Mitglied des Erfurter Unionsparlamentes war. Die ältere Cousine Sophie (1811-1873) heiratete im Jahre 1845 Otto Bähr. Ihr beider Onkel war der

Schrift gegen die sogenannten Septemberverordnungen, die von dem Göttinger Rechtsprofessor Heinrich Albert Zachariae veröffentlicht worden ist[117]. Beide waren durch ihr Referendariat auf das Engste ebenfalls mit Friedrich Oetker bekannt. Auch der preußische Staat bediente sich seiner juristischen Kenntnisse. Schon 1866 wurde er beauftragt, eine gesetzliche Regelung hinsichtlich der Gemeinheitsteilungen zu erarbeiten[118]:

«Durch JMinRescr. vom 31/3 des Jahres -I-1580 ist der OAG-Rath Baehr beauftragt, an den hierselbst stattfindenden Beratungen über die gesetzliche Regelung der Servitut=Ablösung, Gemeinheitsteilung und wirtschaftl. Zusammenlegung der Grundstücke im ehemaligen Kurfürstenthum Hessen Theil zu nehmen. Wegen sofortiger Entbindung des Baehr von seinen bisherigen Geschäften ist das Erforderliche an das Präsidum des OAGerichts in Cassel verfügt worden».

Otto Bähr wurde 1867 in der Ersatzwahl für Heinrich Weigel in den 1. Norddeutschen Reichstag gewählt[119]. Er vertrat den Wahlkreis 2, Kassel-Stadt und Land. Dort wurde er bis in das Jahr 1878 als Kandidat aufgestellt, wobei er dem äußersten rechten Flügel der Nationalliberalen angehörte. Besonders bei juristischen Fragen nahm er aktiv an den Parlamentsdebatten teil[120]. In dieser Zeit gewann er diesen Bezirk immer[121]. In seiner Personalakte sind auf dem Deckblatt auch seine politische Aktivitäten verzeichnet. Dort wird er als Abgeordneter des Norddeutschen und des Reichstages für die Jahre 1867, 1868, 1869, 1870, 1871, 1872 und 1873 aufgeführt[122]. Für diese Tätigkeit hatte er keinen Vertreter hinsichtlich

seinerzeit bekannte und konstitutionell eingestellte Richter am Oberappellationsgericht Burkhard Wilhelm Pfeiffer, der ebenfalls zu Beginn der 1830er Jahre Mitglied der Landstände war.

[117] O. Bahr - F. Pfeiffer, *Rechtliche Beleuchtung der kurhessischen Septemberverordnungen. Zur Kritik der Schrift: Die kurhessischen Verordnungen vom 4., 7. und 28. September 1850 von Heinrich Martin, Obergerichtsrath in Kassel, hrsg. von Heinrich Albert Zachariä*, Göttingen 1851.

[118] Bundesarchiv Außenstelle Berlin-Lichterfelde, R 3002, PA 17/2.

[119] T. KLEIN, *Die Hessen als Reichstagswähler*, S. 108. Er erhielt gegenüber dem der Volkspartei zugehörenden Adam Trabert, der demokratisch gesinnt war, 66,6% der Stimmen.

[120] Vgl. nur A. TEICHMANN, *Repertorium des deutschen Reichstages*, Berlin 1871, S. 310, 484, 639, 649; G. STOLTENBERG, *Der deutsche Reichstag 1871-1873*, Düsseldorf 1955, S. 51, 118, 137, 151. Darauf hat auch schon B. BINDER, *Otto Bähr (1817-1895)*, S. 61 hingewiesen.

[121] T. KLEIN, *Die Hessen als Reichstagswähler*, S. 110, 1871: 60,0% der Stimmen; 1874: 59,7% der Stimmen; S. 115, 1877: 55,5% der Stimmen und S. 119, 1878: 52,2% der Stimmen.

[122] Bundesarchiv Außenstelle Berlin-Lichterfelde, R 3002, PA 17/2.

seines eigentlichen Berufes als Oberappellationsgerichtsrat in Berlin ernannt. 1868 verfaßte Otto Bähr einen wichtigen Aufsatz über die Redefreiheit von Volksvertretern[123], wobei es auch um die Zugehörigkeit eines Beamten zum Abgeordnetenhaus ging. Sie steht in Zusammenhang mit seiner Tätigkeit als Abgeordneter des preußischen Landtages, für den er seit 1867 ebenfalls gewählt worden war[124]. Bei Gericht ließ er sich auf seine eigenen Kosten während der ersten Periode seiner Wahl durch seinen Kollegen, den Oberappellationsgerichtsrat Scheffer[125] aus Kassel vertreten[126]. Der preußische Staatsrechtler Ludwig von Rönne hatte schon 1856 dargelegt, daß ein Beamter oder Richter nicht gleichzeitig Abgeordneter und in seinem eigentlichen Beruf tätig sein könne[127]. In der preußischen Verfassungsdiskussion seit dem Jahre 1851 wurde daher über dieses Problem eingehend diskutiert und Gesetze dahingehend erörtert[128]. Dabei ging es vor allem darum, wer die sogenannten Stellvertretungskosten übernehmen sollte. Während der Staat versuchte, diese Kosten auf die Abgeordneten zu übertragen, suchten die Parlamentarier nach anderen Lösungen. Dies führte jedoch zu keinem Ergebnis, wie das Beispiel von Otto Bähr zeigt. Dennoch bestand die Möglichkeit beide Tätigkeiten auszuüben, ohne daß es nun zu Konflikten mit der Regierung kam. Trotz verschiedentlich geäußerter Bedenken, nahm er seine Parlamentsarbeit

[123] O. BÄHR, *Die Redefreiheit der Volksvertreter und der Prozeß Twesten*, in «Preußische Jahrbücher», 21, 1868, S. 313-324.

[124] Bundesarchiv Außenstelle Berlin-Lichterfelde, R 3002, PA 17/2.

[125] Thomas Scheffer (1804-?): 1821-1823 Studium der Rechtswissenschaften in Marburg; 1823-1824 Studium der Rechtswissenschaften in Göttingen; 1824-1825 Referendar beim Generalauditoriat in Kassel; 1826-1829 Gehilfe beim Garnisonsauditoriat Kassel; 1829-1835 Garnisonsauditeur; 1835-1836 Assessor beim Landgericht Hanau; 1836-1840 Richter am JA Schlüchtern; 1840-1848 Richter am Justizamt Steinbach-Hallenberg; 1848-1849 Richter am Landgericht Homberg (Efze); 1849-1851 Staatsprokurator in Marburg; 1850-1860 Generaluditeur; 1851-1860 Obergerichtsrat am Obergericht Kassel; 1860-1867 Oberappellationsgerichtsrat am Oberappellationsgericht Kassel; 1867- Appellationsgerichtsrat am Apellationsgericht Kassel (unter Beibehaltung des alten Titels und der Bezüge). 1850 war unter anderem er Gehilfe des Bundeszivilkommissars bei der Niederschlagung der Opposition gewesen; vgl. dazu U. VON NATHUSIUS, *Kurfürst, Regierung und Landtag im Dauerkonflikt*, S. 249 und F. THEISEN, *Zwischen Machtspruch und Unabhängigkeit*, S. 349 und Anm. 47.

[126] Bundesarchiv Außenstelle Berlin-Lichterfelde, R 3002, PA 17/2.

[127] L. VON RÖNNE, *Das Staatsrecht der preußischen Monarchie*, Bd. 1: *Das Verfassungsrecht*, Leipzig 1856, S. 494.

[128] A.G. MANCA, *Il funzionario-deputato in Prussia*, S. 178-181.

ernst[129]. Er war durch seine Mitgliedschaft in der Reichsjustizkommission maßgeblich an der Beratungen der Reichsjustizgesetze beteiligt[130]. Bei seinen Anträgen spielten die kurhessischen Erfahrungen eine besondere Rolle, die er in einem Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) und in einer neuen Zivilprozeßordnung (ZPO) verwirklicht sehen wollte. Maßgeblich auf seinen Einfluß ist es zurückzuführen, daß damals als § 1 GVG[131] die richterliche Unabhängigkeit in dieser Norm festgelegt wurde. Geprägt durch die reaktionäre Entwicklung Kurhessens seit 1850 und die Justizstaatsidee vertrat Otto Bähr ebenfalls bei den Beratungen zu den Reichsjustizgesetzen die Auffassung, daß die Zivilgerichte eine möglichst umfassende Kompetenz erhalten müßten[132]. Dies konnte er aber gegenüber den anderen Vertretern, namentlich sogar seinen nationalliberalen Fraktionskollegen nicht durchsetzen[133]. Zur gleichen Zeit war er von 1867 bis 1879 ebenfalls noch Mitglied des preußischen Abgeordnetenhauses.

Obwohl er dem Parlamentsleben wenig abgewinnen konnte[134] und sich auch nicht als glänzenden Abgeordneten sah[135], nahm er an den Beratun-

[129] O. BÄHR, *Erinnerungen aus meinem Leben*, Kassel 1898, S. 88: «In den Parlamenten bin ich niemals recht warm geworden. Es fehlten mit Schlagfertigkeit der Rede und Sinn für das Parteiwesen».

[130] P. LANDAU, *Die Reichsjustizgesetze von 1879 und die deutsche Reichseinheit*, in BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ (ed), *Vom Reichsjustizamt zum Bundesministerium der Justiz. Festschrift zum 100jährigen Gründungstag des Reichsjustizamtes am 1. Januar 1877, mit einem Geleitwort von Dr. Hans-Jochen Vogel Bundesminister der Justiz*, Köln 1977, S. 189 f.

[131] § 1 GVG (in der Fassung vom 25. August 1998): «Die richterliche Gewalt wird durch unabhängige, nur dem Gesetz unterworfene Gerichte ausgeübt». Die Fassung dieses Paragraphen überdauerte die Zeiten seit 1876. Siehe dazu neben E. KERN, *Geschichte des Gerichtsverfassungsrecht*, München - Berlin 1954, S. 90 auch P. LANDAU, *Die Reichsjustizgesetze von 1879*, S. 192 sowie B. BINDER, *Otto Bähr (1817-1895)*, S. 61 und Anm. 5.

[132] Vgl. C. HAHN, *Die gesamten Materialien zu den Reichsjustizgesetzen*, Bd. I/1, Berlin 1879, S. 672.

[133] P. LANDAU, *Die Reichsjustizgesetze von 1879*, S. 195. Reichensperger nahm diese Idee auf und formulierte sie dergestalt, daß die Gerichte über die Rechtswegzulässigkeit zu entscheiden hätten. Dies wurde aber in der Form nicht Gesetz.

[134] Vgl. nur seine Bemerkungen: O. BÄHR, *Der Wert des Parlamentarismus*, in DERS., *Gesammelte Aufsätze*, Bd. 2, Leipzig 1895, S. 1 ff. und dann vor allem, auf S. 351: «Wen muß er als seine Vertreter gelten lassen? Drei Sozialdemokraten!-Ist das nicht eine Karrikatur einer Vertretung?» (im Hinblick auf den Hamburger Handelsstand).

[135] O. BÄHR, *Erinnerungen aus meinem Leben*, Kassel 1898, S. 88: «War ich auch von vornherein mir bewußt, zu einem hervorragenden Parlamentarier keine Anlagen zu haben,

gen zum preußischen Enteignungsgesetz sowie den Reichsjustizgesetzen regen Anteil. Dies erwähnte er auch in einem Schreiben an den preußischen Justizminister im Jahre 1875[136]:

«Berlin, 17. Juni 1875

Eure Exzellenz

beehre ich mich, um keinesfalls zu einem Mißverständnis Veranlassung zu geben, gehorsamst anzuzeigen, daß ich mich nach dem Schluß des Preußischen Landtages durch die Geschäfte der Reichs=Justizkommission in Anspruch genommen bin, daß es mir unmöglich ist, an den Gerichtsarbeiten Theil zu nehmen.

Mit größter Hochachtung
Euer Exzellenz
gehorsamster
Baehr».

Otto Bähr wollte in einer neuen Zivilprozeßordnung wiederum ein begrenztes Beweisinterlokut aufgenommen wissen, womit er aber gegen die Mehrheit nicht durchdrang[137]. 1880 unterlag er dann aber in einer Ersatzwahl seinem Herausforderer[138]. Die Ersatzwahl war notwendig geworden, da Otto Bähr 1879 zum Reichsgerichtsrat befördert worden war. Nach Art. 21, Abs. 2 Beamtenrechtsverordnung (BRV) verlor ein Abgeordneter sein Mandat, wenn er in dieser Zeit befördert wurde. Demnach war dann eine neue Wahl erforderlich[139].

so glaube ich doch im Interesse meines Heimatlandes den Antrag nicht ablehnen zu können».

[136] Bundesarchiv Außenstelle Berlin-Lichterfelde, R 3002, PA 17/2.

[137] C. HAHN, *Die gesamten Materialien zu den Reichsjustizgesetzen*, Bd. II/1, S. 589; P. LANDAU, *Die Reichsjustizgesetze von 1879*, S. 189-190. Vgl. dort auch die Ausführungen zu weiteren Bemerkungen Otto Bährs, so hinsichtlich der Übernahme einer unbedingten Berufungsinstanz und nicht einer Revisionsinstanz bei den Oberlandesgerichten (siehe *Verhandlungen des 9. Deutschen Juristentages*, Bd. 2, S. 330 und die ergänzenden Ausführungen von P. LANDAU, *Die Reichsjustizgesetze von 1879 und die deutsche Rechtseinheit*, S. 182).

[138] T. KLEIN, *Die Hessen als Reichstagswähler*, S. 123.

[139] Damit ist auch die Vermutung von B. BINDER, *Otto Bähr (1817-1895)*, S. 60, Anm. 4, hinfällig geworden, die das parlamentarische Ausscheiden mit der Ernennung zum Reichsgerichtsrat zwar in Verbindung brachte, jedoch nicht erwähnt, daß sich Otto Bähr tatsächlich 1880 einer Ersatzwahl stellte, die dieser dann verlor. Leider geht auch aus dem Tabellenwerk von Thomas Klein nicht hervor, warum 1880 die Ersatzwahl stattgefunden hatte. Dies kann nur mittelbar aus den beruflichen Umständen erkannt werden. Aufschlußreich wäre es gewesen, mehr über die Kandidaten zu erfahren, um sie dann genauer einordnen zu können.

In seiner parlamentarischen Zeit setzte er sich als Leiter einer nationalliberalen Gruppe für eine Revidierung des Foersterschen Entwurfes zum GVG ein. Darin wollten er und seine Kollegen vor allem das neue Gesetz um einen Titel «Richteramt» vermehrt wissen, der zu Beginn dieser Norm aufgenommen werden sollte. Zwar verlor er 1880 sein Mandat, jedoch blieb sein Einfluß auf die Kodifikationsentwicklung erhalten. Seine nationalliberalen ehemaligen Fraktionskollegen nahmen seinen Gegenentwurf[140] zum BGB auf. Über Anträge dieser Fraktion wurde die Kritik Otto Bährs am BGB wenigstens in die Beratungen für dieses Zivilgesetzbuch mitaufgenommen[141].

Zu verweisen ist in diesem Zusammenhang auf die weniger exponierten Vertreter wie beispielsweise die nationalliberalen Abgeordneten Oskar von Meibom[142], Georg Wilhelm Gleim[143] und Gottfried Fenner[144] und andererseits Otto von Gehren[145] und den ebenfalls konservativen Partei-

[140] O. BÄHR, *Gegenentwurf zu dem Entwurfe eines bürgerlichen Gesetzbuches für das Deutsche Reich*, Kassel 1890-1892.

[141] A. LÜDERITZ, *Kodifikation des bürgerlichen Rechts in Deutschland 1873 bis 1977: Entstehung, Entwicklung und Aufgabe*, in BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ (ed), *Vom Reichsjustizamt zum Bundesministerium der Justiz*, S. 219.

[142] Oskar von Meibom (1813-1874): 1832-1834 Studium der Rechtswissenschaften in Heidelberg; 1834-1836 Studium der Rechtswissenschaften in Marburg; 1836-1839 Referendar beim Obergericht Kassel; 1839-1848, Assessor beim Obergericht Hanau; 1848-1850, Obergerichtsrat beim Obergericht Hanau; 1850 Entlassung auf eigenen Wunsch; Justizrat. Er war mit dem Professor und späteren Reichsgerichtsrat Victor von Meibom (1821-1892; vgl. zu dieser Persönlichkeit, zu der es keine befriedigende Biographie gibt, seine Jugenderinnerungen und die Personalakte: Bundesarchiv Außenstelle Berlin-Lichterfelde, R 3002, PA 582) verwandt. Sein Abschiedsgesuch im Jahre 1850 wurde seitens der Regierung wohlwollend behandelt, da so ein unliebsamer Richter entfernt werden konnte: Hessisches Staatsarchiv Marburg, 33o/18, Schreiben Hans Daniel Hassenpflugs an Friedrich Ludwig Scheffer vom 24. November 1850.

[143] Georg Wilhelm Gleim (1824-1881): 1850-1881 Rechtsanwalt in Rotenburg an der Fulda; 1868-1881 Notar in Rotenburg an der Fulda. Nationalliberaler Abgeordeter. Er war der jüngere Bruder des Kasseler Oberappellationsgerichtsrates Georg Otto Gleim. Er war auch von 1868-1879 nationalliberaler Abgeordneter im Kommunallandtag in Kassel.

[144] Gottfried Fenner (1829-1902): 1867 Anwalt beim Appellationsgericht Kassel; Anwalt beim Obertribunal Berlin. Er wurde bei der Wahl im Jahre 1874 von der juristischen Fakultät de Universität Marburg unterstützt.

[145] Otto von Gehren (1817-1896): 1863-1866 Landrat des Kreises Ziegenhain; 1866-1868 Landrat des Kreises Frankenberg; 1868-1895, Landrat des Kreises Homberg. Abgeordneter für die Konservativen. Er war der Vetter der beiden Meiboms. Viktor von Meibom erwähnt dies in seinen Lebenserinnerungen, vgl. J. VORTMANN (ed), *Die Lebenserinnerun-*

gänger Karl Grimm[146]. Letzter verlor aber 1874 gegen den nationalliberalen Rechtsanwalt Gottfried Fenner. Wie Thomas Klein akribisch nachgewiesen hat, ging gerade von dem Marburger Wahlkreis eine konservative Bewegung aus, die sich allmählich in fast allen Teilen von Oberhessen ausbreitete[147]. Dies zeigt sich vor allem darin, daß dies der einzige kurhessische Wahlkreis war, der konservative Abgeordnete in den Reichstag wählte[148].

Unterlegen war in dem katholisch geprägten Wahlkreis Kassel 7, Fulda, Gersfeld, Schlüchtern, immer der nationalliberale Rechtswissenschaftler Wilhelm Endemann[149]. Er wurde – ähnlich wie Otto Bähr – 1867 vom

gen des Juristen Viktor von Meibom (1821-1892), S. 37: «Ich kam mit Corpsstudenten in Berührung, namentlich mit Vetter Otto von Gehren, der, gleichzeitig mit mir Fuchs geworden ...». Der konservative Otto von Gehren war Mitglied des Landtages und Mitglied des Reichstages gewesen.

[146] Dr. jur. Karl Grimm (1826-1893): 1844-1845 Studium der Rechtswissenschaften in Marburg; 1845-1846 Studium der Rechtswissenschaften in Bonn; 1846-1847 Studium der Rechtswissenschaften in Marburg; 1847 Examen; 1848-1851 Referendar beim Obertricht Hanau; 1851-1866 Anwalt beim Obergericht Marburg; 1866-1893 Anwalt beim Landgericht Marburg; 1871-1874 und 1833 bis 1887 Reichstagsabgeordneter. Er war augenscheinlich nicht mit den Brüdern Grimm verwandt.

[147] T. KLEIN, *Der preußisch-deutsche Konservativismus und die Entstehung des politischen Antisemitismus in Hessen-Kassel (1866-1893)*, (Veröffentlichungen der Historischen Kommission für Hessen, 59) Marburg 1995, S. 89 ff.

[148] T. KLEIN, *Preußische Provinz Hessen-Nassau 1866-1944/45*, in W. HEINEMEYER (ed), in Verbindung mit H. BERDING - P. MORAW - H. PHILIPPI, *Handbuch der hessischen Geschichte*, Bd. 4/2, 1. Lieferung, Marburg 1998, S. 277.

[149] Dr. jur. h.c. Wilhelm Endemann (1825-1899): 1843-1846 Studium der Rechtswissenschaften in Marburg und Heidelberg; 1846-1851 Referendar beim Obergericht Kassel; 1851-1852 Staatsanwaltsgehilfe beim Stadtgericht Kassel; 1852-1855 Unterstaatsprokurator beim Kriminalgericht Rinteln; 1855-1856 Assessor beim Justizamt II Kassel; 1856-1862 Assessor beim Obergericht Fulda; 1862-1875 Oberappellationsgerichtsrat am Oberappellationsgericht für die thüringischen Staaten in Jena; 1862-1875 ordentlicher Professor an der Universität Jena Zivilprozeß- und Handelsrecht; 1875-1896 ordentlicher Professor an der Universität Bonn (Zivil- und Strafprozeßrecht; Handels- und Staatsrecht). Er trat 1871 und 1877 gegen ein Zentrumsmitglied an. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang, daß er Vorstandsmitglied in dem von Heinrich von Sybel geleiteten «Deutschen Verein» war, der als Aufgabe die Bekämpfung des Zentrums hatte. Er war der Sohn des langjährigen Kasseler Oberappellationsgerichtsrates Konrad Endemann (1793-1878), der in den 1830er Jahren in Differenzen mit dem Kurprinzen und seinem Minister Daniel Ludwig Hassenpflug geriet (vgl. dazu Hessisches Staatsarchiv Marburg 340, *Nachlaß Hassenpflug*, Nr. 127, vom Juli 1835). Siehe zu seiner Kurzbiographie auch K.-H. NICKEL - H. SCHMIDT - F. TENNSTEDT - H. WUNDER, *Kurzbiographien*, in G. WANNAGAT (ed), *Kassel als Stadt der Juristen*, S. 400.

Bundesrat des Norddeutschen Bundes in eine Kommission berufen, die eine neue Zivilprozeßordnung erarbeiten sollte[150]. In einer ein Jahr später erschienenen Monographie kritisierte er vor allen Dingen aus seiner Erfahrung als Richter den gemeinen Zivilprozeß[151]; der Entwurf dieser Kommission wurde aber durch den Deutsch-Französischen Krieg und die Einigung von der politischen Wirklichkeit überholt[152].

Dies macht auch deutlich, daß dieser Wahlkreis, der im Kurstaat eine Randrolle spielte[153], nun, wo es eine dezidiert katholische Partei gab, nur deren Kandidaten wählte und diese eine Chance hatten, während die nationalliberal eingestellten Juristen dort eine marginale Bedeutung besaßen. Das konfessionelle Element besaß gerade in dem vorgenannten Kreis eine herausragende Bedeutung, das auch das Ansehen und die hohe Meinung über die Juristen ebenfalls nicht zurückzudrängen vermochte.

4. *Schlußbetrachtung*

In dieser Abhandlung wurde aufgezeigt, daß Juristen in Kurhessen und darüber hinaus im preußischen Regierungsbezirk Kassel bis weit in die 1880er Jahre eine herausragende Rolle spielten. Der Grund dafür lag vor allem in ihrer Rechtsstaatsauffassung und ihren an Recht und Gesetz orientierten Handlungen, die sich gegenüber der Regierungsweise des Kurfürsten und seiner Minister abhob. Daraus ist auch der Erfolg zu sehen, daß fast alle kurhessischen Wahlkreise bis 1880 mit Juristen als Kandidaten besetzt worden sind. Es zeigt sich deutlich, daß die wahlberechtigte Bevölkerung die Haltung im Kurstaat selbst anerkannte und diese Männer als hervorragende Vertreter ansah, die sich nicht dem Diktat einer unbeliebten Regierung fügten.

Die kurhessische Praxis kann aber nicht verallgemeinert werden. Das häufige Aufstellen von Juristen für die Abgeordnetenwahlen lag vor allem darin begründet, daß Richter und Anwälte in der Bevölkerung als Organe angesehen worden sind, die sich gegenüber dem Kurfürsten und seiner Reaktionspolitik eine bestimmte Unabhängigkeit bewahren. Dies galt beispielsweise auch für konservativ-konstitutionell eingestellte Richter wie

[150] P. LANDAU, *Die Reichsjustizgesetze von 1879*, S. 178-179.

[151] W. ENDEMANN, *Das deutsche Zivilprozeßrecht*, Heidelberg 1868.

[152] P. LANDAU, *Die Reichsjustizgesetze von 1879*, S. 180.

[153] Vgl. H. SEIER, *Das kurhessische Parteiensystem*, S. 798.

Elard Kulenkamp oder Carl Ferdinand Schotten. 1850 opponierte die Justiz gegen verschiedene Klagen. Ulrich von Nathusius hat die Folgen und das Ergebnis der Maßnahmen seitens der Reaktion folgerichtig dargestellt:

«Insgesamt wurden nicht weniger als 121 Staatsdiener aus dem Bereich von Justiz, Verwaltung und Finanzen ... disponibel gestellt, womit sich die Regierung ein stattliches Potential gekränkter und mehr denn je zur Opposition geneigter, zugleich bei der Bevölkerung meist sehr angesehener Männer schuf»[154].

Das hohe Ansehen der Justiz und seiner Träger, also der Richter und Anwälte, resultierte somit zum einen aus der Rechtsprechung, zum anderen auch aus dem teilweise dezidiert liberalen Verhalten der Anwälte. Begünstigt wurde dies durch Verordnungen der Regierung. Im Zusammenhang damit stand ebenfalls, daß es in Kurhessen weder ein Zivilrechts- noch ein Strafgesetzbuch gab. Rechtsfortbildung geschah mittels Auslegung, so daß dies den Anwälten und ihrer Mandantschaft dabei weitgehende Möglichkeiten gab, Rechte und Ansprüche auch gegenüber der Verwaltung durchzusetzen. Folglich ist auch nach 1866 die Aufstellung von Juristen für die Wahlen zum preußischen Abgeordnetenhaus und zum Norddeutschen Reichstag verständlich, da es sich bei diesen Persönlichkeiten sehr oft um die hervorragendsten und exponiertesten Vertreter des Liberalismus in Kurhessen handelte.

Die hier gezeichnete Skizze bedarf noch genauerer, vor allen Dingen vergleichender Untersuchungen. Es sollte aber gezeigt werden, daß es sich lohnt, sich mit Juristen als Parlamentariern zu befassen, da es sich dabei oftmals nicht nur um eine Randerscheinung handelt, sondern um die profilierteste Gruppe, die sehr stark parlamentarisch vertreten ist.

[154] U. von Nathusius, *Kurfürst, Regierung und Landtag im Dauerkonflikt*, S. 253.



Organizzazione della pubblica amministrazione e legge di bilancio

Facoltà dell'esecutivo, sindacato parlamentare e organi di controllo

di *Marina Giannetto*

1. *Il potere finanziario del Parlamento*

Se l'articolo 3 dello Statuto albertino, entrato in vigore il 4 marzo del 1848, disponeva che la «proposizione» delle leggi competesse collettivamente al re e alle due Camere del Parlamento, l'articolo 10 introduceva una differenza tra le due Camere, poiché stabiliva che «ogni legge di imposizione di tributi o approvazione dei bilanci dei conti dello Stato [dovesse essere] presentata prima alla Camera dei deputati»[1].

Il potere finanziario del Parlamento non si limitava però all'approvazione dei bilanci, ma si estendeva ad altri ambiti che, tendendo a limitare le facoltà della Corona, ponevano questioni complesse. Innanzitutto, si discuteva il principio dell'autorganizzazione dell'esecutivo, che veniva profondamente condizionato dagli equilibri raggiunti nella dinamica dei rapporti tra questo e il legislativo. A ciò si aggiungeva il problema dei criteri e dei limiti nell'esercizio del sindacato parlamentare e quello del ruolo spettante alla Giunta del bilancio e della funzione ipotizzata, attribuita ed effettivamente esercitata dalla Corte dei conti.

Mentre la dottrina avrebbe sostenuto che il Parlamento, esercitando un diritto di sindacato su ogni sfera dell'attività ministeriale, svolgeva una funzione di controllo e non di amministrazione, proprio il peso politico

[1] Secondo il dettato dello Statuto, il diritto di iniziativa in materia finanziaria spettava alla Camera dei deputati. Poiché nessuna legge poteva essere promulgata senza l'approvazione delle due Camere, si era finito col riconoscere anche al Senato il diritto di emendamento nelle leggi di finanza, purché non si trasformasse nell'esercizio di un diritto di iniziativa e di priorità, cfr. gli interventi di Lampertico, Pierantoni, Mancini e Crispi in *Atti Parlamentari del Senato* (d'ora in poi *APS*), Leg. XIII, Sess. II, *Discussioni*, tornata del 18 giugno 1879, e *Atti Parlamentari della Camera* (d'ora in poi *APC*), Leg. XIII, Sess. II, *Discussioni*, tornate del 28 e 29 giugno 1879 e dell'8 luglio 1887.

assunto dalla legge di bilancio avrebbe messo in luce come già nell'amministrazione delle origini andasse emergendo una linea tendenziale, sostanzialmente prevalsa come vedremo nel lungo periodo, che favoriva «un processo storico di formazione della Pubblica amministrazione» piuttosto che «l'applicazione organica di concetti e criteri gradualmente discussi»[2].

Nel corso dell'età giolittiana, la dottrina rilevò che nell'arco di un cinquantennio la prassi parlamentare, pur in presenza di accesi conflitti di ordine politico e istituzionale, aveva rispettato alcuni principi fondamentali. E fra questi, relativamente al nostro tema di indagine, elencava l'iniziativa di Governo in materia di finanza, la preminenza della Camera (cui si riservava il diritto di approvazione e di voto definitivo e di reiezione) sul Senato (cui si riconosceva la facoltà di emendamento), il principio dell'annualità del voto di bilancio, e quello di 'specificazione' della spesa di ciascun ministero e servizio[3].

Nell'arco del cinquantennio, inoltre, unitamente alla prassi, l'entrata in vigore (in particolare, nel 1861-1862, nel 1869, nel 1883-1885 e ancora nel 1889 e nel 1893) di nuove leggi e regolamenti sulla contabilità di Stato e la Corte dei conti – che disciplinavano il sistema dei controlli e l'organizzazione tecnica dei bilanci – aveva dato luogo a procedure che toccavano sia i meccanismi di elaborazione, analisi e approvazione dei bilanci, sia le modalità d'esercizio del potere di sindacato da parte del Parlamento, e che, perciò stesso, erano divenute oggetto di denunce e iniziative di rifor-

[2] Era questa l'opinione del relatore Morana al disegno di legge di ricostituzione del Ministero di agricoltura industria e commercio, cfr. *APC*, Leg. XIII, Sess. II, *Documenti*, tornata del 27 maggio 1878 n. 54A.

[3] Della vasta letteratura sulle competenze del Parlamento in materia di bilanci cfr. R. Bonghi, *Introduzione* a R. Gneist, *Il bilancio e la legge secondo il diritto costituzionale inglese: osservazioni*, Firenze, Le Monnier, 1869; A. Salandra, *La progressione dei bilanci*, in «Archivio di statistica», III, 1879; L. Palma, *Il Senato e le leggi di imposta*, in L. Palma, *Questioni costituzionali*, Firenze, Pellas, 1885, cap. IV; G. Sciacca, *Il bilancio dello Stato nella Camera dei deputati*, in G. Sciacca, *Studi di diritto pubblico*, Napoli, Marghieri, 1885; G. Arcoleo, *Il bilancio dello Stato ed il sindacato parlamentare*, Napoli, Jovene, 1880; L. Palma, *Senato*, in *Digesto Italiano*, XXI/2, Torino, Utet, 1891-1896, pp. 401 ss.; E. Arduino, *La competenza del parlamento in materia di bilancio*, Torino, Roux e Frassati, 1898; A. Graziani, *Il bilancio e le spese pubbliche*, in V.E. Orlando (ed), *Trattato di diritto amministrativo*, IX, Milano 1902; I. Santangelo Spoto, *Parlamento*, in *Digesto Italiano*, XVIII, Torino, Utet, 1906-1910, pp. 246 s.; L. Luzzatti, *Sull'urgenza di rientrare nell'ordine costituzionale pel controllo della finanza*, in «Rivista di diritto pubblico», VI, 1914, 1, pp. 321 ss., ora in L. Luzzatti, *Opere*, Milano 1965, V, p. 568.

ma di segno diverso avanzate ininterrottamente da politici, burocrati e giuristi[4].

Nel 1896, Attilio Brunialti scriveva sulle pagine di «La Giustizia amministrativa» un articolo dal titolo eloquente *La indebita ingerenza del potere esecutivo nella legislazione e le funzioni della Corte dei conti*, ove, delineando il percorso appena accennato, riconduceva a tre categorie principali i problemi che inceppavano il corretto esercizio del potere finanziario esercitato dal Parlamento: la scarsa chiarezza del bilancio, l'eccessiva parcellizzazione della discussione e la farraginosità del meccanismo dei controlli.

Nonostante si ritenesse comunemente che il bilancio fosse uno dei cardini principali per trattenere 'l'arbitrio ministeriale' e per consentire il controllo delle Camere, si continuava a votare per capitoli (che toccavano i singoli servizi amministrativi) e non per singoli articoli (che ne costituivano la specificazione) e soprattutto si verificava una gran confusione allorché il Parlamento era chiamato a votare i 14 stati di previsione che componevano allora il bilancio dello Stato[5].

La prassi parlamentare, come scriveva Marco Minghetti, aveva infatti finito con l'acconsentire a che il bilancio fosse considerato una «buona occasione per discutere de omnibus rebus», un «mare magnum», almeno nel corso delle lunghe discussioni generali – precedenti le discussioni sui singoli capitoli – che aprivano spazi a questioni spesso non attinenti ai singoli bilanci, causa prima delle difficoltà di un corretto esercizio del potere ispettivo finanziario. Ciò produceva due ordini di conseguenze. Da un lato la discussione finiva con l'addensarsi non tanto sulla parte amministrativa o tecnica del bilancio stesso, ma sull'indirizzo generale del ministero, su cui la Giunta referente non poteva rispondere, né esprimere alcun parere poiché si sarebbe sostituita al ministro. Dall'altro si finiva ogni anno per rimettere in discussione tutti gli stanziamenti, qualunque fosse il pubblico servizio cui si riferivano.

[4] Ci si riferisce all'amministrazione del patrimonio e all'ordinamento della contabilità generale dello Stato dettati dal regio decreto legislativo 3 novembre 1861 n. 302, dalle leggi 22 aprile 1869 n. 5026, che istituiva la Ragioneria generale e la Direzione generale del tesoro, e n. 1455 del 1883, dal testo unico del 17 febbraio 1884 n. 2016 e relativo regolamento approvato con regio decreto 4 maggio 1885 n. 3074, e, infine, dalle leggi 11 luglio 1889 n. 6216, 4 giugno 1893 n. 260 e 17 luglio 1910 n. 511 che avrebbero apportato ulteriori modificazioni. Solo con i regi decreti 18 novembre e 16 dicembre 1923 nn. 2240 e 2675 e 23 maggio e 29 giugno 1924 nn. 827 e 1036, venne integralmente riordinato l'intero settore.

[5] Cfr. l'art. 36 della legge 17 febbraio 1884 n. 2016.

Ma era sul meccanismo dei controlli, fossero essi 'preventivi', 'concomitanti' o 'susseguenti', che si concentrava gran parte delle perplessità. Ci si riferiva, in particolare, ai due ambiti del sindacato finanziario: da un lato, al sindacato sull'esercizio del bilancio esercitato con l'ausilio della Corte dei conti, della Commissione interna delegata all'esame dei decreti registrati con riserva e con l'ausilio, ancora, delle diverse Commissioni costituite per vigilare sulle amministrazioni autonome (quali erano il Debito pubblico, la Cassa depositi e prestiti, il Fondo culto, il Fondo speciale di religione e beneficenza per la città di Roma, il Servizio del chinino, il Fondo per l'emigrazione, l'Esercizio delle strade ferrate e il Consiglio superiore del lavoro), sugli istituti di emissione e sulla circolazione di Stato e bancaria.

Dall'altro, ci si riferiva al sindacato, che assumeva connotazioni eminentemente politiche, esercitato direttamente dal Parlamento sul bilancio consuntivo, e sui documenti allegati alla relazione sul rendiconto generale dello Stato, che il ministro del Tesoro era tenuto a presentare annualmente insieme alla relazione annuale della Corte dei conti sull'andamento generale contabile dell'amministrazione.

Nel 1910, in piena età giolittiana e alla conclusione di un cinquantennio di accesi dibattiti su cui torneremo, Ippolito Santangelo Spoto, ragionando ancora sull'applicazione dei principi statutari, avrebbe scritto che la prassi parlamentare, tenendo fermo il criterio che ogni variazione di imposta e di spesa dovesse derivare da speciali leggi, aveva negato costantemente all'esecutivo sia il diritto di attuare provvedimenti di finanza senza il susseguente voto della Camera, sia la facoltà di modificare una legge o una disposizione fondamentale dello Stato attraverso un articolo di bilancio o un semplice allegato, strada, questa, spesso seguita dal Governo per introdurre modifiche nell'ordinamento dell'amministrazione[6].

E su questi problemi di ordine più strettamente costituzionale il pensiero giuridico si sarebbe soffermato con maggiore frequenza nel corso dell'intero cinquantennio, anche perché diveniva sempre più evidente la divaricazione tra le posizioni della dottrina, la prassi parlamentare e l'evoluzione del sistema, una sorta di ambiguità che Camera e Senato, denunciando, in nome di un più rigido rispetto della divisione dei poteri, la

[6] I. SANTANGELO SPOTO, *Parlamento*, cit., pp. 246 ss. Per la teoria del potere finanziario della Camera dei deputati, cfr. anche L. PALMA, *Senato*, cit.

tendenza del Governo ad eccedere nell'uso delle facoltà riconosciutegli, contribuivano a far emergere[7].

2. *Il principio dell'autorganizzazione dell'esecutivo*

Sin dai primi anni dell'unificazione, proseguendo un dibattito già avviato nel Parlamento subalpino, la discussione politica e la riflessione giuridica avevano affrontato un tema assai controverso, sotteso al tema più generale degli ambiti e dei contenuti del potere finanziario esercitato dal Parlamento: si trattava della questione della potestà del potere esecutivo in materia di organizzazione degli apparati amministrativi e della burocrazia, nocciolo duro nella definizione degli equilibri tra i due organi costituzionali.

Si poneva infatti l'interrogativo se eccedesse le facoltà dell'esecutivo sia il disciplinare tale settore, sia l'eseguire un decreto di organizzazione prima della votazione dei fondi, sia il presentare tali provvedimenti sotto forma di allegato alla legge di bilancio. Anche se, e tale opinione sarebbe prevalsa in età crispina, si controbatteva che le Camere con l'esercizio del potere di approvazione dei bilanci o di interpellanza conservavano sempre il diritto «di sindacare lo sviluppo particolareggiato che si dà all'organismo»[8]. Nel 1881 Giorgio Arcoleo prendeva posizione a favore delle prerogative dell'esecutivo. In un saggio dal titolo *Il Gabinetto nei governi parlamentari* scriveva che se anche il Parlamento ha un diritto di sindacato sopra ogni sfera di attività ministeriale, le sue funzioni tuttavia sono di controllo non di amministrazione,

«la Camera – scriveva – può bene segnare dei principi, secondo i quali deve procedere il Governo in materia di finanza, ma al di là di questo è impossibile che il legislatore

[7] Nel dibattito sulla potestà di costituzione dei ministeri e di nomina dei ministri si sarebbe riscontrata una certa ambiguità tra le conclusioni della dottrina e la prassi parlamentare. A partire dalle riflessioni di Pellegrino Rossi (*Cours de droit constitutionel*, IV, Paris 1866-1867, pp. 310 s.) – per il quale «tutte le modificazioni che posson essere arrecate al sistema, se non esigono una domanda di fondi, sono intieramente di attribuzione del potere regio» – la dottrina avrebbe privilegiato a lungo il principio della prerogativa regia e delle facoltà dell'esecutivo.

[8] *APC*, Leg. XIV, Sess. I, *Discussioni*, tornata del 14 marzo 1882, pp. 9499 ss., discussione sul progetto di legge di riordinamento degli istituti femminili di istruzione. L'intervento di La Porta, cui ci si riferisce nel testo, sottolineava come la mancata approvazione della legge di bilancio rischiasse di bloccare l'esecutivo nell'esercizio delle proprie funzioni e nell'attuazione del proprio programma politico, come sarebbe avvenuto, caso unico nel nostro Paese, il 18 maggio del 1893 nel corso della discussione del bilancio di Grazia e Giustizia, cfr. S. BUSCEMA, *Bilancio dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, V, Milano 1959, p. 387.

intervenga utilmente nei dettagli della amministrazione; poiché tale estensione condu[rrebbe] alla perdita di ogni responsabilità ed alla sostituzione di un tirannico potere»[9].

In realtà si temeva che le leggi di bilancio, consentendo di sopprimere o modificare l'ordinamento dei servizi pubblici, fornissero lo strumento per alterare di fatto le leggi organiche e speciali che li avevano istituiti. Difatti, nel 1896, Luigi Palma avrebbe concluso che

«le leggi organiche e speciali sono fatte in vista dell'ordinamento permanente dello Stato, e perciò sono proposte, studiate, discusse, votate appositamente. La legge annuale del bilancio è fatta in vista dei bisogni finanziari dell'anno nell'entrata e nella spesa e per propria natura non concerne l'ordinamento legislativo dei pubblici servizi»[10].

Nel corso degli anni Ottanta dell'Ottocento, dunque, si cominciavano ad enucleare i tratti salienti di un dibattito che vedeva opposte due concezioni. Da un lato, quanti sostenevano che «la prerogativa del Parlamento è quella di negare e regolare le spese del bilancio, ed è per questa parte che vien regolata efficacemente la facoltà del potere esecutivo». E questa era la posizione sostenuta da Indelli nel dicembre del 1887, nella relazione alla legge Crispi che attribuiva al Governo la facoltà di sopprimere e riordinare i ministeri. Il farne dipendere la costituzione dal solo potere legislativo sarebbe stato contrario allo spirito dello Statuto; infatti, se la Corona, per l'articolo 65, nominava e revocava i ministri, doveva avere anche la facoltà di regolarne e modificarne le attribuzioni[11]. All'opposto, si ponevano quanti (come il Palma e in certo modo anche l'Arcoleo) affermavano che il sistema si era sviluppato nel senso che la competenza per l'ordinamento degli organi dell'esecutivo spettasse al legislativo.

Sottolineando che il bilancio costituiva una legge «subordinata» a quelle organiche, costoro sostenevano che «le somme iscritte nei diversi capitoli corrispondevano a dei servizi», e «quand'anche fosse apparso immutato il meccanismo nell'ordine finanziario, mutava e di molto l'organismo nell'ordine legislativo». In sostanza, si sosteneva che anche il solo trasferimento di attribuzioni da un dicastero ad un altro, pregiudicava di fatto competenze, gerarchie e spesso giurisdizioni, poiché «si potevano con decreto venire a confondere in una sola persona due tendenze diverse

9 «Il buon senso inglese – proseguiva – ha sempre considerato come usurpazioni quei casi», cfr. G. ARCOLEO, *Il Gabinetto nei governi parlamentari*, Roma 1998 (rist. anast. dell'edizione Napoli, Jovene, 1881), p. 82.

10 L. PALMA, *Senato*, cit., p. 401.

11 Cfr. *APC*, Leg. XVI, Sess. II, *Documenti*, tornata del 6 dicembre del 1887, stampato n. 17a.

fissate per legge in due dicasteri con interessi di indole opposta», e dunque seppure nei bilanci «la cifra rimaneva intatta, la competenza veniva in realtà manomessa», il voto di bilancio doveva perciò lasciare immutata l'intera sfera del servizio[12].

3. *Criteri e limiti nell'esercizio del sindacato parlamentare*

Anche la dinamica del sindacato sull'esercizio del bilancio, cui si è accennato in apertura, poneva vari ordini di perplessità.

Si denunciava la stessa identità e il ruolo svolto dalla Corte dei conti, configurata com'era, quale «emanazione esclusivamente regia, diversamente da quello che avrebbe dovuto essere, cioè una vera emanazione del Parlamento», considerato che il suo compito principale consisteva nel riscontro fra l'azione del Ministero ed il voto del Parlamento in rapporto al bilancio. «Un compito essenzialmente costituzionale – avrebbe scritto Arcoleo – che sfugge al potere esecutivo e si coordina all'organismo dei grandi poteri o alla sovranità»[13].

Istituita per corrispondere all'esigenza di un'autorità posta al di fuori dell'amministrazione attiva, indipendente dal potere esecutivo, e perciò in grado di esercitare un sindacato penetrante ed efficace e disciplinata nel 1862, nel 1869 e negli anni compresi fra il 1883 e il 1885, allo scopo di limitare la sua attività di controllo senza farle assumere forme di ingerenza attiva e diretta, non consentita dal principio della responsabilità ministeriale[14], la Corte dei conti, pur rappresentando una funzione del potere

[12] Cfr. G. Arcoleo, *Il bilancio dello Stato*, cit., pp. 79, 82, e dello stesso autore, *Il Gabinetto nei governi parlamentari*, cit., pp. 57 ss., 130.

[13] Nonostante che la Corte dei conti fosse stata idealmente configurata «come rivestita di un mandato costituzionale a lume e servizio del giudice vero e supremo della amministrazione, che è il Parlamento», era prevalsa la preoccupazione di ledere l'indipendenza del potere esecutivo nel caso in cui la censura degli atti di governo fosse stata affidata a «membri mutevoli e revocabili della Camera elettiva». E così, per conciliare l'indipendenza della Corte e quella dell'esecutivo, si era affidata al Governo la competenza della nomina dei suoi magistrati, mentre la loro revoca e collocamento a riposo era subordinata al parere conforme di una Commissione composta dai presidenti e vicepresidenti della Camera e del Senato, così G. Arcoleo, *Il Gabinetto nei governi parlamentari*, cit., pp. 131 ss., cfr. anche F. Persico, *Principi di diritto amministrativo*, II, Napoli, Marghieri, 1890, p. 130.

[14] La legge istitutiva della Corte dei conti, la n. 800 del 14 agosto del 1862, emanata sulla base dell'ordinamento della contabilità generale dello Stato dettato dal regio decreto le-

legislativo, nella pratica era diventata «un ibrido congegno», lo stesso che aveva spinto Quintino Sella a ritenere inutile un bilancio di previsione in assenza di una autorità capace di farlo rispettare[15].

Occorre pure rilevare che una volta risolto con la legge di contabilità del 1869, almeno a livello teorico, il problema dei confini tra il controllo esercitato dalla Corte dei conti e quello esercitato dall'Amministrazione finanziaria (Ragioneria) – intesi rispettivamente come controllo preventivo costituzionale (che doveva peraltro corrispondere al concetto di un sindacato parlamentare per mezzo della Corte dei conti) e controllo preventivo amministrativo – e tenuto fermo il sindacato e la revisione a posteriori delle spese operato dalla stessa Corte dei conti, lo stesso Sella, Scialoja e più tardi Depretis avevano creduto di poter rafforzare il riscontro preventivo istituendo il Consiglio del tesoro[16].

gislativo 3 novembre 1861 n. 302, disponeva che i ministri presentassero alla Corte dei conti la giustificazione contabile delle rispettive amministrazioni. La legge del 22 aprile 1869 n. 5026, che istituiva la Ragioneria generale e la Direzione generale del tesoro, avrebbe rinnovato radicalmente il meccanismo della contabilità generale, disponendo che i singoli conti consuntivi andassero alla neo-istituita Ragioneria generale, cui spettava la compilazione del rendiconto generale, del conto generale di cassa, dello stato patrimoniale e dei conti speciali, per poi passare alla Corte dei conti che, accertatane la regolarità, reinviava il rendiconto al ministro delle Finanze per la presentazione alla Camera. La legislazione emanata tra il 1883 e il 1885 avrebbe fissato l'inizio dell'esercizio finanziario al 1° luglio e introdotto una distinzione del rendimento dei conti in conto consuntivo del bilancio e conto del patrimonio. Sulla legislazione appena accennata e sui progetti di riforma finanziaria elaborati da Minghetti, Sella, Cambray-Digny, Magliani, Luzzatti e Giolitti, cfr. R. FAUCCI, *Finanza, amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di Stato da Cavour al fascismo*, Torino 1975, pp. 35 ss.

[15] «Se la Corte rifiuta di apporre il visto ad un decreto – rilevava Arcoleo – cessa la sua attribuzione con questo provvedimento negativo, e viene invece assorbita da quella stessa potestà esecutiva che dovrebbe essere soggetta al sindacato. Infatti la deliberazione è sottoposta al Consiglio dei ministri, e se questo approva, il decreto è rinviato alla Corte che lo registra con riserva in omaggio al principio della responsabilità ministeriale, inviando ogni 15 giorni l'elenco degli atti registrati con riserva». Arcoleo sosteneva piuttosto che tali atti e decreti dovessero essere sottoposti all'esame del Parlamento «per scemare le infrazioni del bilancio e i decreti incostituzionali», così G. ARCOLEO, *Il Gabinetto nei governi parlamentari*, cit., pp. 131 ss. Piero Calandra (*Parlamento e amministrazione*, I: *L'esperienza dello statuto albertino*, Milano 1971, pp. 116 ss.) osserva che allora non c'era precisa consapevolezza della distinzione tra i diversi tipi di controllo, anche perché si riteneva che il concetto stesso di controllo preventivo offendesse il principio della responsabilità ministeriale.

[16] Nel 1877, Depretis rilevava come dopo la riforma del 1869 alla garanzia del riscontro operato dalla Corte dei conti si era accompagnata una distinzione «logica e necessaria» tra le attribuzioni della Corte, cui spettava di «sindacare e giudicare gli atti compiuti», e quelle dell'amministrazione che «deve compierli sotto la sua responsabilità», cfr. *APC*,

Il progetto ipotizzava un organo consultivo bifronte incardinato nel Ministero della presidenza, presieduto dallo stesso Presidente del Consiglio e costituito dal ministro delle Finanze e da componenti di origine burocratica e parlamentare. Un organismo che avrebbe dovuto «assicurare meglio la giusta misura nelle pubbliche spese ... sorvegliare le pubbliche amministrazioni nell'interesse della più stretta economia», coadiuvare il ministro delle Finanze nei rapporti con le Commissioni del bilancio e con le Camere assicurandogli una «conoscenza particolareggiata dell'azione e dei bisogni delle singole amministrazioni» e, insieme, come scriveva ancora Depretis, «mettere in guardia il Parlamento da leggi che potevano compromettere la solidità del bilancio». I componenti del Consiglio, inoltre, esperti conoscitori delle difficoltà politiche e tecnico-amministrative della formazione del bilancio, avrebbero meglio rappresentato il Gabinetto nella discussione delle assemblee, un ruolo che Depretis nel progetto di riforma dell'amministrazione centrale dell'aprile del 1884 avrebbe invece affidato ai sottosegretari istituiti dalle riforme della fine degli anni Ottanta[17].

La legge di contabilità generale del 1869, e successivamente quella del 1883, e l'istituzione nel 1877 del Ministero del tesoro che in luogo del Consiglio del tesoro, secondo lo stesso Depretis, avrebbe dovuto finalmente

Leg. XIII, Sess. I, *Documenti*, tornata del 7 marzo 1877 n. 85 e tornata del 27 marzo 1877 n. 87. La concreta istituzione del Consiglio del tesoro – organo consultivo già proposto da Sella nel 1865 e successivamente da Scialoja, che secondo numerosi autori era stato ideato più con l'occhio al Parlamento che al Governo – sarebbe stata sopravvanzata dalla costituzione del Ministero del tesoro.

[17] Il ministro, proseguiva Depretis, «deve esercitare continua ed efficace vigilanza sui colleghi, per mantenere la coesione nell'opera loro legislativa ed amministrativa, deve continuamente sentire, discutere, vagliare le proposte dei suoi colleghi, nei quali la tendenza ad accrescere il loro bilancio è naturale», cfr. L. CATTANEO, *L'ordinamento dei ministeri*, Roma, Forzani, 1886, p. 76; R. BONGHI, *Il numero dei ministeri e il Consiglio del tesoro*, in «Nuova Antologia», LXIV, 1884, p. 704; e inoltre G. CAROCCI (ed), *Il parlamento nella storia d'Italia. Antologia storica della classe politica*, Bari 1964, pp. 221 ss. In sede di discussione del progetto, Spaventa, pur riconoscendo che il controllo della Corte dei conti era «imperfetto», nonostante che avesse impedito un considerevole «sciupio di denaro», dubitò che si potesse eliminare una tale forma di «controllo costituzionale per conto del Parlamento», cfr. *APC*, Leg. XV, Sess. I, *Documenti*, tornata del 27 giugno 1884 n. 187a, e Leg. XVI, Sess. I, *Documenti*, tornata del 22 giugno 1886 nn. 60 e 60a. In particolare, Giolitti, favorevole al controllo esercitato dalla Corte dei conti quale magistratura estranea ai partiti, riteneva poco affidabile il controllo affidato al Consiglio del tesoro costituito da «amici del Gabinetto», cfr. P. CALANDRA, *Parlamento e amministrazione*, cit., p. 191. Sul processo di rafforzamento della posizione del Presidente del Consiglio, sfociato nel progetto di costituzione del Ministero della presidenza, cfr. E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei ministri*, Milano 1972.

assicurare «l'efficienza dei controlli amministrativi», che peraltro la Corte dei conti, nonostante la legge del 1869, continuava ad esercitare insieme a quelli contabili, facevano sì che nell'arco degli anni Ottanta la contabilità parlamentare – basata su 3 documenti: bilancio di previsione, assestamento del bilancio preventivo dell'esercizio in corso, rendiconto dell'esercizio scaduto – assumesse la sua configurazione tecnica definitiva.

Gli stessi relatori della Commissione del bilancio avevano rilevato frequentemente la necessità di

«concetti assai chiari ... che distinguessero ed accuratamente separassero la vera riscossione ed il pagamento effettivo dalla partita di semplice giro, il prodotto dell'imposta e del patrimonio dalla risorsa che il Tesoro si procura col disfarsi di un assegnamento patrimoniale o col contrarre un debito, l'entrata ordinaria, che ha una ragione di continua produttività dalla entrata straordinaria che si ottiene per vendite, operazioni di credito o espedienti di cassa – poiché, si diceva – senza queste analisi si smarrisce l'idea della situazione finanziaria del Paese»[18].

La legge di contabilità del 1883, che introduceva il bilancio unico nell'intento di obbligare il Governo ad essere più preciso nelle previsioni, scaturiva da questa esigenza.

Era quanto avrebbe sostenuto Luigi Luzzatti nel 1886, rilevando al contempo le disfunzioni insite anche in questo sistema.

«Il grande principio costituzionale dei bilanci moderni – rilevava l'economista – sta nella unità di gestione e di cassa; ad aziende storiche separate, ereditate dal passato, si è sostituita una gestione unica che riconduce tutto il prospetto unitario degli impegni e delle entrate sotto il riscontro costituzionale del Parlamento. E poiché questo riscontro si fa sempre più difficile, è probabile che il Governo, da una parte, per le necessità del bilancio e il Parlamento, dall'altra, distratto dall'opera sempre più vasta della legiferazione, perdano di vista l'insieme del documento»[19].

Che il bilancio nella sostanza solo parzialmente potesse costituire uno strumento di controllo e un limite al potere dell'esecutivo è chiaramente leggibile nelle parole di Giolitti assai polemico nei confronti della «finanza allegra» di Agostino Magliani. Secondo Giolitti, non si poteva imputare al Parlamento la rovina finanziaria per aver approvato spese «eccedenti le forze del bilancio e le forze economiche del Paese», poiché tali spese erano state proposte dal Governo in modo tale da nascondere «con ogni

[18] Cfr. *APC*, Leg. XIV, Sess. I, *Documenti*, tornata del 23 gennaio 1882 n. 281, presentazione del disegno di legge sulla contabilità generale dello Stato.

[19] Sui problemi storicamente legati alla configurazione tecnica del bilancio, cfr. *APC*, Leg. XVI, Sess. I, *Documenti*, tornata del 10 marzo 1887 n. 157, Relazione al progetto di assestamento del bilancio per l'esercizio 1886-1887.

sorta di artifici» la verità sulle condizioni del bilancio[20]. Insomma Giolitti contestava l'intero sistema che consentiva di riversare sul Parlamento la responsabilità della cattiva situazione finanziaria, quando era lo stesso sistema a consentire tecnicamente di presentare per lungo tempo una realtà artefatta.

Difatti, nel maggio del 1892, una volta chiamato a presiedere il Governo, Giolitti avrebbe dichiarato che il pareggio del bilancio costituiva «una mera finzione contabile», quando per ottenerlo si danneggiava seriamente la nazione, perché il bilancio, guardando alla sostanza delle cose, «non poteva essere considerato a sé, si direbbe quasi astrattamente, ma (occorreva metterlo e mantenerlo) in continuo rapporto con quello della Nazione o del popolo che lo Stato regge e governa»[21].

4. *Il peso politico assunto dalla legge di bilancio e il processo storico di formazione della pubblica amministrazione*

La questione tecnica della preparazione e dell'analisi dei bilanci, oltre a collegarsi al principio di 'specialità' nella descrizione delle spese e alle modalità di esercizio del sindacato finanziario riproponeva l'interrogativo – cui si è accennato in apertura – postosi da quanti nel corso del cinquantennio avevano riflettuto sugli sviluppi del sistema parlamentare. E, cioè se, nella ricerca di un equilibrio fra i poteri, rientrasse nelle competenze dell'esecutivo la facoltà di organizzazione dell'amministrazione da realizzarsi dunque per decreto o con allegato al bilancio piuttosto che per legge.

Nel 1852, Cavour aveva sostenuto che

> «il potere esecutivo non deve, se non in circostanze straordinarie, procedere a riduzione od aumento di ministeri. Non nascondo – proseguiva – che quando i bilanci saranno votati nell'anno antecedente, non si debba e non si possa variare il numero dei ministeri, se ciò non risulta dal voto di bilancio dell'anno precedente»[22].

[20] Per la citazione, riportata per esteso, cfr. P. CALANDRA, *Parlamento e amministrazione*, cit., p. 234.

[21] *Ibidem*, p. 238.

[22] «Occorre anche considerare – proseguiva Cavour – se il mutamento voluto dal potere esecutivo modifichi i servizi fissati per legge, non solo con quella del bilancio, ma anche con le leggi organiche nelle quali è riposta la virtualità del governo e quella della assemblea, che lo vigila e lo limita», cfr. G. CARONCINI, *Bilancio dello Stato*, in *Digesto italiano*, V, Torino, Utet, 1890-1899, p. 738. Sul difficile percorso alla ricerca di un'autonomia del

L'articolo 11 del progetto sul riordinamento dell'amministrazione centrale presentato da Carlo Cadorna nel febbraio del 1868 disponeva invece che il numero e le attribuzioni dei ministeri non potessero essere modificati che per legge[23].

La posizione di Cavour, sostanzialmente favorevole a che la facoltà di ordinamento dell'amministrazione potesse rientrare tra le competenze dell'esecutivo purché non si variasse l'entità delle spese di bilancio né gli ordinamenti già disposti per legge speciale, sarebbe riemersa nel corso del 1877 negli interventi di Depretis e Luzzatti nella discussione dei provvedimenti di soppressione del Ministero di agricoltura e di costituzione del Ministero del tesoro[24].

In quell'occasione Silvio Spaventa – denunciando come lo sviluppo del sistema tendesse a consentire al legislativo di sindacare anche sull'organizzazione interna degli uffici, di modo che al Governo sarebbe spettato non un potere organizzatore, ma solo la facoltà di variarne le modalità di esercizio – aveva riassunto i termini della questione sostenendo che

«in un governo costituzionale havvi sempre una legge in vigore, la quale deve essere osservata esattamente, rigorosamente, e questa è la legge del bilancio. La legge del bilancio, proseguiva, quando è votata nelle disposizioni che a quelle cifre si riferiscono, dev'essere mantenuta; se altrimenti fosse, il voto sui bilanci non avrebbe importanza, né significato. Ora la legge del bilancio non può al certo essere variata per un atto del potere esecutivo»[25].

Governo rispetto al Parlamento e al sovrano, cfr. M.S. GIANNINI, *Parlamento e amministrazione*, in «Amministrazione civile», V, 1961, pp. 147 ss. Sull'organizzazione amministrativa delle origini, cfr. G. MELIS, *Agli albori della produttività burocratica: organizzazione del lavoro e cultura dell'amministrazione nell'Italia postunitaria*, in «Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione», XXXVI, 1989, 3, pp. 95 ss.

[23] Cfr. *APC*, Leg. X, Sess. 1867-1868, *Documenti*, tornata dell'8 febbraio 1868 n. 163.

[24] Nel 1877 Depretis aveva sostenuto la legittimità della soppressione del Ministero di agricoltura e la creazione del Tesoro attraverso la separazione delle competenze delle Finanze. «Con i decreti del 26 dicembre – si domandava – i servizi furono minimamente toccati? La spesa si è forse aumentata?». In effetti, spesa e servizi erano rimasti inalterati, cfr. *APC*, Leg. XIII, Sess. I, *Documenti*, tornata del 27 marzo 1877 n. 85. Il regio decreto del 26 dicembre 1877 n. 4220 sopprimeva il Ministero di agricoltura, il n. 4219 istituiva il Ministero del tesoro. Nel 1878, Luigi Luzzatti avrebbe rilevato come con i decreti del 1877 «la facoltà organica amministrativa [avesse violato] la facoltà organica costituzionale del potere legislativo». I mutamenti di servizi implicavano infatti il trasporto dei capitoli, «vietato» al Governo, sebbene restasse immutata la spesa, cfr. in generale *APC*, Leg. XIII, Sess. II, *Discussioni*, tornate del 4, 6 e 8 giugno 1878.

[25] Già la legge Cavour del 13 novembre 1859 n. 3746 – ispirata agli stessi criteri della legge del 20 marzo 1853 n. 1483 che aveva ordinato l'amministrazione centrale – aveva

Qualche anno più tardi, mentre si faceva più acceso il dibattito sulla necessità di riforma dell'ordinamento dello Stato, Luigi Palma, pur richiamandosi all'articolo 65 dello Statuto, rilevava come spettasse alla legge assicurare «il buon andamento della amministrazione». Il Parlamento, scriveva nel 1880 in un saggio dedicato a *L'istituzione e la soppressione dei Ministeri nel governo costituzionale italiano*,

«che non può amministrare da sé, provvede principalmente alla bontà di essa pubblica amministrazione, non già semplicemente col sindacato e con le interpellanze, ma con l'ordinamento che mediante la legge dà agli organi esecutivi dello Stato, colla norma che traccia alla loro azione i limiti legali entro cui debbono muoversi, operare e compiere la loro funzione di esecuzione delle leggi».

In ogni caso, proseguiva, proprio la «supremazia della legge» garantiva l'autonomia dell'amministrazione, infatti

«il principio di legalità [costituiva] lo scudo protettivo non solo della libertà dei cittadini, ma anche della forza dell'amministrazione, perché rimettendo alla legge di tracciare il campo nel quale l'amministrazione si deve muovere, impedisce, è vero, a questa di operare al di là di tali confini ma le attribuisce anche uno spazio legittimo e custodito di azione»[26].

In realtà, il progetto Minghetti del gennaio 1874 sul miglioramento delle condizioni economiche e morali degli impiegati si arenava sul problema degli organici divenuti pretesto per dibattere questioni di 'competenza e capacità', piuttosto che obiettivi per ottenere economie e stabilità organizzativa[27].

Anche il progetto Depretis sullo stato giuridico del 1876, decaduto più volte e presentato ripetutamente al Senato fra il 1881 e il 1883, si era arenato dinanzi allo scoglio delle competenze riconosciute all'esecuti-

introdotto il vincolo a non modificare l'assetto dell'amministrazione che con legge, lo stesso valeva per gli stipendi, ai quali si era provveduto con legge del 6 novembre 1859 n. 3714. Spaventa sosteneva, ancora, che doveva riconoscersi al potere esecutivo la facoltà di crearsi «gli organi necessari a realizzare i propri scopi». Purché non si modificasse «la specialità dei servizi» non gli si poteva negare, pena il rischio di «atrofizzarlo», «la facoltà di determinare le modalità atte a meglio eseguire la legge», cfr. *APC*, Leg. XIII, Sess. II, *Discussioni*, tornata del 4 giugno 1878, cfr. inoltre L. CATTANEO, *L'ordinamento dei ministeri*, cit., p. 25. Nel contesto dei dibattiti appena accennati, Depretis presentava al Parlamento il suo disegno di legge per il riordinamento dell'amministrazione centrale, cfr. *APC*, Leg. XV, Sess. I, *Documenti*, tornata del 3 aprile 1884 n. 187.

[26] L. PALMA, *L'istituzione e la soppressione dei Ministeri nel governo costituzionale italiano*, in «Annuario giuridico», XVIII, 1880, pp. 65 ss., e dello stesso autore, *Questioni costituzionali*, cit., p. 264.

[27] Cfr. *APC*, Leg. XI, Sess. III, *Documenti*, tornata del 20 gennaio 1874 nn. 79 e 79A per la relazione di Coppino, cui si deve l'opinione sul disegno Minghetti.

vo[28]. La Commissione della Camera, incaricata di esaminarlo, aveva sostenuto che gradi, classi e stipendi di ciascuna categoria di funzionari dovessero essere stabiliti con legge speciale e non alternativamente con allegati al bilancio. La Commissione del Senato, negando che potesse essere il bilancio a stabilire gli organici, aveva avanzato due ordini di considerazioni assai significative. In primo luogo, aveva osservato che non essendo gli organici allegati alla legge del bilancio, ma ai bilanci, essi costituivano «poco più che una comunicazione informativa» al Parlamento, un compromesso, cioè, tra il sistema dell'esecutivo che tutto dispone e la riserva del Parlamento. In secondo luogo, aveva rilevato che con il sistema dell'allegato il Senato, cui non era riconosciuta facoltà di apportare emendamenti, per poter intervenire sull'organico poteva solo respingere il bilancio nella sua interezza. Soltanto la legge speciale avrebbe infatti riservato al Senato piena facoltà di esaminare, modificare e anche respingere gli organici.

Fra gli elementi costitutivi dell'ordinamento delle amministrazioni dovevano dunque distinguersi, come sarebbe poi avvenuto nel progetto Nicotera-Di Rudinì sullo stato giuridico degli impiegati del 1891, quelli non aventi diretta rilevanza con la materia dei bilanci (categorie, gradi e classi di stipendio) che richiedevano, quindi, una legge speciale, e quelli ad essa attinenti (numero degli impiegati per ciascun grado e classe) che potevano modificarsi anche con gli organici allegati ai bilanci[29]. In realtà, Depretis difendeva gli organici annessi ai bilanci di prima previsione, ribadendo che il Parlamento poteva opporre l'istituto dell'interpellanza, quale strumento di controllo per impegnare i ministri[30].

[28] *APC*, Leg. XIII, Sess. I, *Documenti*, tornata del 22 dicembre 1876 n. 45; relazione della Giunta del 26 maggio 1877 n. 45a; significativa pure la discussione per la quale cfr. *APC*, Leg. XIII, Sess. I, *Documenti*, le tornate del 23 e 27 novembre 1877; *APS*, Leg. XIV, Sess. I, *Documenti*, tornate del 4 e 20 febbraio 1881 nn. 77 e 77A, Leg. XV, Sess. 1882, *Documenti*, tornate del 26 novembre e 16 dicembre 1882 nn. 2 e 2A.

[29] Come a dire che l'attenzione prestata in sede di approvazione della legge di bilancio era minima e si dovesse perciò «richiamare l'attenzione del Parlamento», cfr. L. LUZZATTI, *Memorie tratte dal carteggio e da altri documenti (1876-1900)*, a cura di E. CARLI, I, Bologna 1935, p. 289. Sulla posizione di Depretis, cfr. nota precedente e *APC*, Leg. XV, Sess. I, *Documenti*, tornate del 22 gennaio e 7 maggio 1883 stampato nn. 68 e 68a. Nessuno dei progetti Depretis sarebbe giunto all'approvazione, e ciò a conclusione di un decennio nel corso del quale i problemi dell'amministrazione, compresi quelli meramente economici dei dipendenti, erano rimasti pressoché irrisolti a causa del deficit crescente. Sul progetto Nicotera-Di Rudinì, cfr. *APS*, Leg. XVII, Sess. I, *Documenti*, tornata del 26 novembre 1891 n. 111.

[30] In caso contrario, sosteneva Depretis, si sarebbe rinunciato a trarre profitto dall'esperienza di ogni anno per apportare quelle modifiche che, senza toccare la struttura dell'am-

Analoga la posizione di Crispi, i cui progetti di riforma, come scrive Romanelli, puntavano essenzialmente a conseguire

«efficienza della pubblica amministrazione, nel quadro di una precisa legislazione sulle responsabilità; pieno riconoscimento del carattere accentrato e prefettizio degli ordinamenti, ed accentuata autonomia di un esecutivo forte»[31].

Presentando nel novembre del 1887 un progetto sull'amministrazione centrale, ispirato all'analogo disegno di riforma elaborato da Depretis, con cui si conferiva al Governo la facoltà di sopprimere e riordinare i ministeri tramite decreto reale, di mutare il numero delle direzioni generali e di provvedere in sostanza al riordinamento dei servizi della pubblica amministrazione, Crispi ribadiva come le prerogative del Parlamento nell'esercizio delle funzioni di sindacato sul bilancio valessero a costituire lo strumento più efficace per regolare le facoltà dell'esecutivo[32]. Lo statista siciliano, sostenuto in questa prospettiva dagli interventi di Ruggero Bonghi, riteneva di non innovare, ma solo di legittimare facoltà che i principi del diritto costituzionale e la prassi attribuivano già all'esecutivo.

Se la riforma crispina pareva complessivamente ispirata al criterio di riconoscere al legislativo quel «*minimum* di poteri compatibile con il regime parlamentare», un «conservatore liberale» come Sonnino respingeva radicalmente un'impostazione di tal genere, sostenendo che le prerogative del Governo parlamentare all'esercizio del potere di sindacato univano la funzione di indirizzo generale, perché «l'organizzazione anche soltanto

ministrazione, potevano comportare perfezionamenti, mentre il ricorso alla legge speciale avrebbe cristallizzato ogni situazione, cfr. *APS*, Leg. XIV, Sess. 1880-1882, *Discussioni*, tornate del 15 e 16 maggio 1882.

[31] R. ROMANELLI, *Francesco Crispi e la riforma dello Stato nella svolta del 1887*, in «Quaderni storici», XVIII, 1971, p. 763, ora in R. ROMANELLI, *Il comando impossibile. Stato e società civile nell'Italia liberale*, Bologna 1995, p. 302.

[32] Cfr. *APC*, Leg. XVI, Sess. II, *Documenti*, tornata del 19 novembre 1887 nn. 17 e 17a; *APS*, Leg. XVI, Sess. II, *Documenti*, tornata del 13 gennaio 1888 nn. 11 e 11a, e la legge del 12 febbraio 1888 n. 5195. Sul progetto Depretis, inteso «non tanto a regolare i rapporti tra Governo e Amministrazione, quanto a meglio mettere questi in rispondenza con le premesse di un Governo di gabinetto», cfr. *APC*, Leg. XV, Sess. I, *Documenti*, nn. 187 e 187A; *APC*, Leg. XVI, Sess. I, *Documenti*, nn. 60 e 60A, e L. CATTANEO, *L'ordinamento dei ministeri*, cit. Cfr. R. ROMANELLI, *Francesco Crispi*, cit., pp. 763 ss., e dello stesso autore, *Il comando impossibile*, cit., per il quale (p. 305) Crispi tornava «alla 'vera, alla sincera esecuzione dello Statuto del regno', suffragata dalla tradizione piemontese e poi da quella della Destra, con la piena autonomia del potere esecutivo nella sua inscindibile unità di Corona e di governo». Cfr. nel complesso i saggi raccolti in G. MELIS, *Le riforme crispine*, I: *L'amministrazione centrale*, a cura dell'Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica, Milano 1990.

interna dei ministeri nell'un modo piuttosto che nell'altro, implica tutta l'amministrazione dello Stato, implica moltissime questioni di indirizzo politico»[33].

L'approvazione della legge Crispi sui ministeri, sostanzialmente basata sul principio «che chi ha la responsabilità del potere abbia pure la facoltà di ordinare i servizi», dimostrò come il tentativo di fissare criteri formali per la ripartizione delle potestà organizzatorie tra Parlamento e Governo si risolvesse «in un abbandono quasi completo della facoltà del Parlamento di ingerirsi nell'amministrazione dello Stato»[34].

Superata la fase acuta di accesi dibattiti sulle libertà statutarie, nel clima garantista di inizio secolo si avvertì un cambiamento di rotta, prevalse, cioè, l'opinione che la competenza in materia di ordinamento degli organi dell'esecutivo dovesse spettare al legislativo.

I sostenitori delle facoltà dell'esecutivo, e fra essi Luigi Palma che mostrava di rifarsi alle teorie di Pellegrino Rossi, ribadendo che la prassi sino ad allora seguita favoriva le prerogative del Governo senza peraltro diminuire quelle del Parlamento, rilevavano infatti che il sistema tendeva a svilupparsi piuttosto nella direzione dell'ampliamento delle prerogative parlamentari sull'amministrazione[35].

[33] In quest'ottica, secondo Bonghi e Villa, si doveva riconoscere al Governo non solo la facoltà di diminuire il numero dei ministeri, ma anche quella di aumentarli; cfr. *APC*, Leg. XVI, Sess. II, *Discussioni*, tornata del 7-10 dicembre 1887, e inoltre, L. CATTANEO, *Cronaca politica*, in «Giornale degli economisti», II, 1887, pp. 350 ss.

[34] Cfr. *APC*, Leg. XVI, Sess. III, *Documenti*, tornata del 19 marzo 1889 n. 31b, ove la Giunta del bilancio, presieduta da Luzzatti, proponeva di dare al nuovo Ministero delle poste e telegrafi «il suo riconoscimento di fronte al bilancio». Sulla legislazione crispina – punto di approdo del lungo dibattito sulla struttura, le funzioni e l'assetto costituzionale del Governo, intesa, come si è detto, a riconoscere al legislatore il *minimum* di poteri compatibile con il regime parlamentare al fine di ridurre il «temuto governo delle assemblee» – cfr. E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei ministri*, cit., pp. 154 ss.

[35] Basandosi sull'articolo 65 dello Statuto, costoro ritenevano che questo attribuisse alla Corona il diritto di nominare ministri in numero e con attribuzioni ritenute necessarie, senza per questo offendere le prerogative del Parlamento, che sarebbero state violate solo se si fossero aumentate le spese del bilancio senza il voto delle Camere, cfr. L. PALMA, *Questioni costituzionali*, cit.; dello stesso autore, *Il Senato e le leggi di imposta*, cit., p. 264, e *L'istituzione e la soppressione dei Ministeri nel governo costituzionale italiano*, cit. pp. 65 ss. Anche Arcoleo (*Il Gabinetto nei governi parlamentari*, cit., p. 131) si muoveva sulla stessa linea. Per un ampio panorama della dottrina, cfr. P. CALANDRA, *Parlamento e amministrazione*, cit., pp. 129 ss., e, per «l'evoluzione della forma di governo», S. MERLINI, *Il*

Il principio sotteso a queste considerazioni trionfava nelle risoluzioni dei presidenti del Consiglio Luigi Pelloux del gennaio del 1900, e poi di Giuseppe Saracco del 1901 e quindi di Giuseppe Zanardelli del 1902 – per i quali il numero dei ministeri non poteva essere modificato che per legge, mentre spettava al Governo la facoltà di regolarne il funzionamento interno – per poi sciogliersi definitivamente a favore delle facoltà parlamentari con l'emanazione della legge Zanardelli-Ricotti, promulgata da Giolitti nel luglio del 1904[36].

Basata sul principio che solo il potere legislativo «ha e deve avere il potere di ordinare la spesa di costituzione e funzionamento degli organi amministrativi, sul bilancio dello Stato», la legge si informava al concetto allora prevalso, per il quale «tanto più perfetto è il sistema ministeriale, quanto più esso è emanazione delle Camere, che, nel moderno ordinamento, hanno sui ministri potestà di controllo e forza di voto per abbatterli»[37]. In linea con quanto aveva scritto in passato Giorgio Arcoleo, per il quale al Parlamento spettava «la facoltà organica costituzionale» ed al Governo quella amministrativa, senza la quale il Parlamento sarebbe stato privato della sua funzione più alta di legislazione e sindacato, ed il secondo sareb-

governo costituzionale, in R. ROMANELLI (ed), *Storia dello Stato italiano dall'unità ad oggi*, Roma 1995, pp. 23 ss. Del resto, Silvio Spaventa aveva rilevato come «un lento processo di organizzazione condotto dalla legislazione investisse a poco a poco ogni parte della amministrazione pubblica», il Parlamento esercitava quindi la sua funzione di organizzazione o con leggi organiche o con la revisione parziale delle attribuzioni, cfr. *APC*, Leg. XIII, Sess. II, *Discussioni*, tornata del 4 giugno 1878, pp. 1399-1401, 1403.

[36] Il Governo, sia nel progetto Pelloux che nei successivi presentati nel 1901 e nel 1902 (il n. 83 e il n. 266 del 21 gennaio e del 14 maggio 1901 e il n. 122 del 3 maggio 1902), avrebbe voluto conservare il diritto di variare con allegato al bilancio gli organici, quando ne fosse derivata una modificazione di spesa o di personale, pur senza alcuna variazione degli stipendi. Una facoltà, secondo Ricotti e Astengo, relatori della Commissione permanente di finanza del Senato, da riservare al potere legislativo, anche perché in circa venti anni il ruolo di ciascun ministero era stato modificato con decreto reale almeno dieci volte, vero esempio, questo, di «abuso governativo» cui si voleva porre rimedio. Zanardelli, tra il 1901 e il 1902, riprendeva e presentava la controproposta Ricotti, varata come legge dell'11 luglio 1904 n. 372, cfr. G. ABIGNENTE, *La riforma dell'amministrazione pubblica in Italia (Questioni urgenti)*, Bari 1916, pp. 20 ss.

[37] Così I. SANTANGELO SPOTO, *Ministero e ministri*, in *Digesto italiano*, XV, Torino 1904-1911. Cfr. *APS*, Leg. XX, Sess. III, *Documenti*, tornata del 27 gennaio 1900 nn. 58 e 58A; *APS*, Leg. XXI, Sess. I, *Documenti*, nn. 83 e 83A, per la relazione Astengo e relativa discussione del 28 marzo, 1° e 2 maggio 1901, Sess. II, nn. 5 e 5A; e *APC*, Leg. XXI, Sess. I, *Documenti*, n. 266 e relativa discussione del 17 aprile 1902; infine, Leg. XXI, Sess. II, *Documenti*, n. 122 e relativa relazione Di Scalea del 24 giugno 1904.

be ridotto a «congegno automatico, senza forza e senza prestigio»[38], si stabiliva che l'ordinamento dei ministeri, e gli stessi ruoli organici per i quali le nomine avvenissero con decreto reale, dovessero farsi non in sede di bilancio (e ciò come vedremo per motivi legati alla stessa dinamica di formazione, esame ed approvazione di questi da parte del Parlamento), ma attraverso legge speciale, e cioè nella forma, ritenuta allora, costituzionalmente più corretta, fondata sul principio della separazione dei poteri. In sostanza al Governo rimaneva la determinazione dei soli organici derivanti da una legge e con delega del Parlamento.

In realtà, nonostante l'emanazione della legge del 1904, nella sostanza intesa a frenare, attraverso un mirato controllo parlamentare, l'ampliamento degli organici, nel decennio tra il 1905 e il 1914, sarebbero state approvate ben 55 leggi in materia di organici, mentre tra il 1915 e il 1921, per effetto della crescita degli apparati imposta dalla mobilitazione bellica, si sarebbero varati 78 decreti di modifica delle tabelle organiche.

Accentuando una prassi basata su di un sempre più forte compromesso tra politica e amministrazione, come avrebbe scritto qualche anno più tardi Giovanni Abignente, nelle «sedute stanche» del dicembre o del luglio, quando era pressocché totale l'assenza di dibattito in aula, si coglieva l'occasione per presentare sotto forma di necessità amministrative quei «rigonfiamenti di organici» che valevano solo «a giovare ai presenti con danno dei futuri e soprattutto dello Stato», considerandoli, a torto, provvedimenti di ordinaria amministrazione, mentre erano spesso frutto di pressioni clientelari avanzate da deputati che esigevano «da governi deboli o bisognosi del favore parlamentare» la presentazione di organici più sostanziosi. Organici cui veniva largamente applicato un principio dannoso, alla base del dissesto cui le riforme dei primi anni Venti avrebbero tentato di porre rimedio, consistente nel migliorare le condizioni economiche e di carriera conferendo gradi più elevati e adottando in misura massiccia il sistema dei ruoli aperti, finendo con il creare, e questo sarebbe valso solo per le carriere amministrative, «una ingombrante esuberanza di gradi superiori». Organici, infine, cui non era estranea né la necessità di corrispondere a «quella politica degli umili», che in quel

[38] Poiché la sfera delle attribuzioni doveva essere stabilita dalla legge, «in quanto esse riguardano organi speciali di servizio», il Governo con decreto non poteva variare che «le modalità dell'esercizio». Si era dunque dinanzi non ad «un potere organizzatore, ma [ad] una facoltà sottoordinata», che toccava «non la intrinseca natura del servizio, ma il suo collegamento esteriore con questo o quel centro di amministrazione», cfr. G. ARCOLEO, *Il bilancio dello Stato*, cit., pp. 79, 82, e dello stesso autore, *Il Gabinetto nei governi parlamentari*, cit., pp. 57 ss., 130.

primo ventennio del Novecento, nel quadro di un più avanzato interventismo e di una progressiva sindacalizzazione del pubblico impiego, costituiva la «ragion politica» di parte della classe dirigente politica, né l'esigenza dell'alta burocrazia spinta dal «proprio personale interesse a promuovere organici che contemporaneamente affermassero la loro necessità amministrativa con l'accrescerne il corpo dipendente [col conquistarne] il favore»[39].

È utile, a questo punto, un accenno alla spesa sostenuta per gli organici e al rapporto esistente tra questa spesa e il bilancio dello Stato, anche perché, come avrebbe sostenuto Giolitti in occasione delle leggi del giugno 1908 (la n. 304 e la n. 295) per il miglioramento economico e lo stato giuridico degli impiegati, «riforme di organici e miglioramenti di stipendi» andavano proporzionate all'aumento delle entrate e al miglioramento delle condizioni del bilancio «cui rimanevano indissolubilmente legate le sorti di tutti i funzionari». Nel 1882-1883, nei ruoli delle amministrazioni civili e militari dello Stato erano iscritti 98.354 impiegati, il cui costo era pari a £. 171.512.802. Un trentennio più tardi, nel 1914, salvo le ferrovie e i telefoni, erano compresi 165.996 impiegati, la cui spesa ammontava a £. 385.274.187. Dunque, rispetto al 1° luglio del 1882 si registrava un aumento di 67.642 impiegati e di £. 213.751.385 di spesa, rispettivamente pari al 68% e al 125%. Se si considera che nel 1883 la spesa reale era stata di £. 1.468 milioni, passata nel 1913-1914 a £. 3.059 milioni, con un aumento pari al 208%, l'aumento del costo degli impiegati, ad un osservatore attento come Giovanni Abignente, pareva non essere cresciuto percentualmente in misura eccessiva, se confrontato alla crescita assai considerevole della spesa statale.

E, qui, va anche rilevato che, allora, le necessità di bilancio promuovevano spesso iniziative di riforma. E le esigenze di contrazione della spesa venivano spesso a coincidere, specie nelle fasi in cui il rapporto centro-periferia si faceva più problematico, con le istanze di decentramento

[39] Cfr. G. ABIGNENTE, *La riforma dell'amministrazione pubblica in Italia*, cit., pp. 20 ss., 51 ss. Sul processo di sindacalizzazione del pubblico impiego cfr. G. MELIS, *Burocrazia e socialismo nell'Italia liberale. Alle origini dell'organizzazione sindacale del pubblico impiego (1900-1922)*, Bologna 1980, e dello stesso autore, *Il socialismo riformista e la burocrazia in età liberale*, in «Studi storici», XXIII, 1982, 2-3, pp. 285 ss. Sui progetti di riforma proliferati a partire dal primo dopoguerra cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, SEGRETARIATO GENERALE, *Le inchieste parlamentari e governative sul problema della burocrazia nel primo dopoguerra italiano*, a cura dell'Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica, Roma 1969; G. MELIS, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma 1988.

amministrativo assai diffuse nella cultura politico-amministrativa del Paese e al contempo con il principio contrario, di accentramento, cioè, tramite l'abolizione di uffici intermedi e la concentrazione di apparati e funzioni. Ma, al di là dei contenuti più strettamente economicistici, propri della polemica antiburocratica, e sociologici, dettati dai tentativi di analisi del processo di sindacalizzazione in atto all'interno del *corpus* burocratico, il senso della legge del 1904 consisteva nell'essere tornati a legiferare in materia di organici, finendo col riregolare il rapporto tra esecutivo e Parlamento in relazione al controllo sulle spese di funzionamento della pubblica amministrazione, dividendo, almeno in apparenza, i due poteri col ridefinirne le rispettive attribuzioni[40].

5. *Il ruolo della Giunta del bilancio e la funzione della Corte dei conti*

Occorre ora rilevare che nel corso del periodo preso in esame, una delle più frequenti critiche avanzate al regime parlamentare consisteva nel denunciare l'imperfezione delle leggi, approvate da assemblee spesso prive di necessaria competenza. L'esame dei bilanci, seppure corredati da elementi forniti dal Governo, comportava ancora maggiori difficoltà poiché si trattava nella sostanza di individuare «i veri bisogni dello Stato».

[40] In sostanza, nel problema del contenimento della spesa pubblica venivano a confluire esigenze molteplici e di segno contrario. Su questi aspetti e per un'analisi delle cifre di questi fenomeni ampiamente esposte nel testo, cfr. G. ABIGNENTE, *La riforma dell'amministrazione pubblica in Italia*, cit., pp. 3 ss., 28; cfr., inoltre, anche per il riferimento alle posizioni sostenute da Giolitti, A. TARADEL, *Gli organici delle amministrazioni centrali dal 1904 al 1914*, in «Quaderni storici», XVIII, 1971, pp. 885 ss.; dello stesso autore, *Gli stipendi degli impiegati civili dello Stato dal 1861 all'epoca presente*, in «Rassegna parlamentare», III, 1961, 3-4-5, pp. 437 ss., 573 ss., 734 ss.; C. MOZZARELLI - S. NESPOR, *Il personale e le strutture amministrative*, in S. CASSESE (ed), *L'Amministrazione centrale* (Storia della società italiana dall'unità ad oggi, 9), Torino 1984, pp. 160 ss. e *passim*; G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*, Bologna 1996, pp. 101 s., 260 ss., e dello stesso autore, *L'amministrazione*, in R. ROMANELLI (ed), *Storia dello Stato italiano*, cit., p. 206. Sulla lunga evoluzione della polemica sulla pubblica amministrazione, progressivamente sfociata in violenta requisitoria antiburocratica, cfr. I. SANTANGELO SPOTO, *La giustizia nell'amministrazione. La burocrazia e il governo parlamentare* (Biblioteca di scienze politiche e amministrative. Seconda serie. Opere di diritto amministrativo e costituzionale, VIII), Torino 1902; S. CASSESE, *Giolittismo e burocrazia nella «cultura delle riviste»*, in C. VIVANTI (ed), *Intellettuali e potere* (Storia d'Italia. Annali 4), Torino 1981, pp. 473 ss.; G. MELIS, *La cultura e il mondo degli impiegati*, in S. CASSESE (ed), *L'amministrazione centrale*, cit., pp. 303 ss. Per un'analisi della evoluzione del rapporto centro-periferia nelle sue ricadute politico-amministrative, cfr. R. ROMANELLI, *Centralismo e autonomie*, in R. ROMANELLI (ed), *Storia dello Stato italiano*, cit., pp. 125 ss.

Il bilancio prima di essere definitivamente approvato dal Parlamento veniva studiato dalla Commissione del bilancio, composta da 36 membri, scelti non in base alla competenza, ma all'opportunità e quale espressione della maggioranza, e ciò comportava il rischio più volte denunciato, cui si è accennato in precedenza, di sconfinare dall'esercizio di funzioni puramente finanziarie all'esercizio di funzioni di carattere eminentemente politico, spettanti invece al Gabinetto[41].

Nonostante che la Giunta del bilancio dovesse avere un ufficio meramente tecnico, «quello di un esame minuto del bilancio in rispondenza colle leggi e colle deliberazioni che devono regolare gli stanziamenti», dall'analisi delle procedure di approvazione dei bilanci emergeva che in realtà la Giunta generale del bilancio e le giunte dei bilanci dei ministeri, prestando un'attenzione costante ai problemi che dall'organizzazione burocratica ricadevano sulla finanza dello Stato, venivano ad assumere un ruolo forte, propositivo e spesso assai condizionante rispetto all'iniziativa dell'esecutivo stesso[42].

Questo fenomeno, evidente già nei primi anni Ottanta, costituiva un altro dei sintomi che il sistema di governo tendeva ad evolversi nella direzione resasi evidente all'inizio del secolo.

Nel 1881, nelle pagine del saggio *I partiti politici*, in cui denunciava certe patologie del sistema, Marco Minghetti coglieva gli elementi della distorsione prodottasi nel meccanismo di funzionamento della Giunta generale del bilancio.

«Lasciamo stare che la Giunta non paga di riferire come è suo compito, vuol ingerirsi talvolta nei modi di amministrazione, e anche nella politica – scriveva l'ex ministro delle Finanze –. Ma ogni ministro sa che il relatore di un bilancio è un personaggio col quale talvolta bisogna venire a patti ... Il ministro avrà per esempio proposto un aumento di dotazione ad un capitolo del bilancio perché lo stima necessario al pubblico servizio. Il relatore glielo nega sotto colore di rigorose economie, ma poi cede pur che si aumenti anche la dotazione di un altro istituto che interessa la sua provincia. E il ministro non crede di mancare al suo dovere facendo un atto di favore, perché il vantaggio del servizio

[41] Sugli obiettivi cui mirava il sistema degli Uffici, su cui si sarebbe basato sino all'età giolittiana il procedimento legislativo, cfr. F. Racioppi - I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, I, Torino 1909, pp. 97 ss. Più in generale cfr. D. Donati, *Il procedimento di approvazione delle leggi*, Macerata 1914. Sulla funzione svolta dalle commissioni del bilancio, sorte dalla necessità di agevolare alla Camera elettiva il sindacato finanziario, si appuntavano, tra le molte, le perplessità di G. Arcoleo, *Il Gabinetto nei governi parlamentari*, cit., p. 83.

[42] Così G. Arcoleo, *Il bilancio dello stato*, cit., pp. 79 ss.

pubblico in generale scusa la propria coscienza. Invero non sarebbero lecite le conferenze fra i relatori della Giunta e gli impiegati superiori dei ministeri, ma si tengono ... non mancano le corrispondenze scritte o le adunanze [con la Giunta] ove il ministro intervenga, ma le une e le altre sovente non sono che la forma esteriore di ciò che in privati colloqui è stato già concordato».

Minghetti sosteneva inoltre che occorreva sottrarre alla discussione annua il cosidetto «bilancio intangibile», quella parte cioè delle spese pubbliche che nasceva da leggi in atto che non occorreva mutare, discutendo soltanto quella parte che ha bisogno di legge speciale o di stanziamento rinnovato ogni anno. E ciò perché si era arrivati a trasformare il bilancio in «una specie di tessera per introdursi a parlare di tutte le cose possibili, posto che ogni cosa [avesse] una relazione più o meno remota con esso»[43].

Sulla stessa linea, Ruggero Bonghi rilevava che, in sede di esame delle leggi di bilancio, si verificava una vera e propria appropriazione da parte delle commissioni parlamentari di un potere diretto di influenza politica sul Governo e sull'amministrazione, che si sovrapponeva al «mero potere legislativo referente per l'Assemblea» che a loro spettava. E ciò provocava «il rovescio dei giusti ordini costituzionali», poiché non solo la Giunta del bilancio della Camera, ma anche la sottocommissione, nell'analisi degli organici si comportava come una commissione di inchiesta, ricevendo delegazioni di impiegati, e i relatori finivano col «consolidare le proprie clientele esprimendo punti di vista che poi cambiavano regolarmente andando al Governo», costituendo una sorta di «ministero della Camera opposto al Governo»[44].

Si verificavano quelle «logomachie» sui bilanci, quelle discussioni violente, quegli «attacchi e colpi di mano» contro ministri singoli o contro l'intero ministero denunciate nel 1884 da Gaetano Mosca, anche se finivano poi col prevalere considerazioni diverse.

«I fatti compiuti difficilmente si distruggono – avrebbe scritto nel 1899 l'amministrativista Pio Sabbatini – trovando facile ascolto le ragioni che si adducono per dimostrare la indeclinabile necessità. Spesso poi considerazioni di ordine politico, il timore di provocare

[43] M. MINGHETTI, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Bologna, Zanichelli, 1881, p. 322 (ora in M. MINGHETTI, *Scritti politici*, a cura di R. GHERARDI, Roma 1986).

[44] *APC*, Leg. XVI, Sess. IV, *Discussioni*, tornate del 5 e 6 giugno 1890, rispettivamente pp. 3582 ss. e 3661 ss. Cfr. R. BONGHI, *La degenerazione del Parlamento*, in «La Perseveranza», 29 luglio e 2 agosto 1880, poi in G. GENTILE (ed), *Programmi politici e partiti*, Milano 1934, pp. 203 ss., e, inoltre, M. MINGHETTI, *I partiti politici*, cit., entrambi citati da P. CALANDRA, *Parlamento e amministrazione*, cit., pp. 152 ss.

una crisi, trattengono dallo spingere il sindacato alle ultime ed efficaci conseguenze dei voti di sfiducia e tutto si risolve in voti astratti e promesse che lasciano il tempo che trovano».

Accadeva così che, di fatto, le facoltà del potere esecutivo passavano dal Governo responsabile a commissioni che «mancavano di ogni attitudine per provvedere alla amministrazione perché non ne avevano la responsabilità»[45]. D'altro canto – ed era questa l'opinione di molti degli autori sin qui ricordati come Arcoleo, Bonghi, Mosca e poi Majorana-Calatabiano e Zanardelli – anche

«i criteri del sindacato parlamentare erano confusi ed equivoci, dettati da ragioni personali. E in assenza di limiti consuetudinari, di istituzioni locali e di autonomia amministrativa di fronte al Governo, a causa della smisurata ingerenza parlamentare, non si concepivano limiti al diritto di proporre interrogazioni, interpellanze, voti, insomma si assoggettava la responsabilità dei ministri ad un sindacato continuo, minuto, che snaturava il sindacato stesso e dava luogo al Parlamento governante, mentre doveva solo influire sul Governo, insomma il Parlamento doveva sindacare il Governo, ma non governare, così come il Governo doveva sindacare l'amministrazione ma non direttamente amministrare»[46].

In realtà, queste valutazioni si scontravano con l'esperienza maturata da Luigi Luzzatti quale presidente della Giunta generale del bilancio negli anni compresi tra il 1886 e il 1891.

«Opera minuta – avrebbe scritto più tardi – fastidiosa, proseguita per più anni a fine di impedire al Governo l'aumento delle spese facoltative, di cancellare quelle ornamentali, di mettere da parte gli organici degli impiegati, che si usava di anno in anno ingrossare. In quest'opera disgustosa, concludeva l'economista, la Giunta del bilancio ha salvato ben tre milioni richiesti per l'aumento degli organici, i quali, a loro volta, avrebbero figliato nuove spese di pensioni e di altri maggiori assegni, perché non v'è istituzione, la quale più di quella della burocrazia prolifichi in Italia con patriarcale esuberanza»[47].

[45] G. MOSCA, *Sulla teoria dei governi e sul governo parlamentare. Studi storici e sociali*, Torino, Loescher, 1884, p. 197; P. SABBATINI, *La questione degli organici*, in «Archivio giuridico», LXIII, 1899, pp. 346 ss. Cfr., più in generale, A. BRUNIALTI, *La indebita ingerenza del potere esecutivo nella legislazione e le funzioni della Corte dei conti*, in «Giustizia amministrativa», VIII, 1896, pp. 92 ss.

[46] Cfr. A. MAJORANA-CALATABIANO, *Del parlamentarismo. Mali, cause, rimedi*, Roma, Loescher, 1885, pp. 32 ss., ed anche G. ZANARDELLI, *Discorso agli elettori di Iseo del 3 novembre 1878*, in G. ZANARDELLI, *Discorsi parlamentari*, I, Roma 1905, pp. 92 ss. Sulla funzione di organizzazione svolta da due organismi «agenti non in regime di separazione ma di coordinamento», i cui equilibri sarebbero mutati in rapporto alle diverse fasi della nostra storia costituzionale, cfr. L. PALMA, *Il Senato e le leggi di imposta*, cit., p. 264; G. ARCOLEO, *Il Gabinetto nei governi parlamentari*, cit., p. 131, e ancora M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano 1966, pp. 41 ss.

[47] Luzzatti lamentava anche che si era assai lontani dall'epoca in cui «i parlamenti compivano come uno dei loro principali uffici l'esame profondo del bilancio, curavano la

Nella sostanza Luzzatti, come avrebbe concluso anche Abignente cui si è appena accennato, rilevava che occorreva operare una distinzione fondamentale nella valutazione dei bilanci dei ministeri, anche per contrastare uno dei punti fondamentali della polemica antiburocratica, e cioè che lo Stato spendeva troppo per i propri impiegati. Occorreva distinguere tra «le spese di amministrazione» (utili ad evidenziare il rapporto tra i processi di crescita e di modernizzazione degli apparati e del personale e i relativi costi), che di massima erano comprese tra «le spese ordinarie», e le somme stanziate per l'erogazione di servizi, comprese tra le spese straordinarie o finanziate da leggi speciali.

Alle irregolarità procedurali denunciate dai più, si sarebbe riferito più tardi, anche Giovanni Abignente scrivendo nel 1916, nel suo *La riforma della pubblica amministrazione*, dei cosidetti

«organici estivi, quelli cioè votati nel vuoto mattutino, allo scorcio estivo delle sedute parlamentari, per i quali l'espediente valeva a mettere sotto l'intangibilità della approvazione legislativa provvedimenti di organici che il Governo, se avesse dovuto assumerne l'iniziativa e la responsabilità, assai probabilmente non avrebbe fatto».

Deputato, a lungo relatore della Giunta generale del bilancio, osservatore acuto dei problemi dell'amministrazione e del ruolo che questa rivestiva quale ago della bilancia dei rapporti tra esecutivo e legislativo, Abignente – favorevole ad una politica degli stipendi basata su «una regola suprema e notissima: impiegati pochi, ma buoni e ben pagati», condivisa da Nitti e ritenuta indispensabile per invertire la realtà di una burocrazia già allora diffusamente considerata come «una degenerazione ipertrofica di un organo vitale per lo Stato quale è la Pubblica Amministrazione ... un vastissimo aggregato di forze che si avvale della Amministrazione dello Stato come mezzo per essere fine a se stessa» – era l' autore di un progetto di riforma dell'istituto del controllo, della cui dinamica metteva in luce i numerosi difetti[48]. Anche perché sulla «piaga dei controlli pubblici», sui ritardi con cui si presentavano le relazioni della Giunta del bilancio, ritardi di tale entità da farle diventare oltremodo sorpassate, sulla celerità con cui piuttosto il Parlamento votava i capitoli di bilancio fino a farne un'opera-

consolidazione del pareggio», cfr. L. LUZZATTI, *Sull'urgenza di rientrare nell'ordine costituzionale pel controllo della finanza*, cit. Favorevole ad una «semplificazione del meccanismo finanziario», E. BRANZOLI-ZAPPI, *Il bilancio dello Stato e la funzione ispettiva del Parlamento*, in «Giornale degli economisti», XIX, 1903, p. 152.

[48] G. ABIGNENTE, *La riforma della pubblica amministrazione*, cit., pp. 18, 91, 175 ss., ove è delineata l'architettura complessiva del progetto. Cfr. anche, *APC*, Leg. XXII, Sess. I, *Documenti*, tornata del 22 febbraio 1907 n. 569A, p. 16 e Leg. XXIII, Sess. 1909-1913, tornata del 5 aprile 1914 n. 986A.

zione inutile, si concentravano allora le denunce della stampa e della dottrina[49].

Pareva innegabile la tendenza del Parlamento a ripetere i controlli della Corte dei conti e dell'amministrazione finanziaria, finendo col mutare il principio della revisione in un «postulato di sfiducia», poiché era oltremodo radicato il dubbio che non fosse efficace né rispondente allo scopo il controllo pubblico compiuto dai tre organi appositamente istituiti dallo Stato: la Corte dei conti, la Ragioneria generale e le ragionerie centrali dei ministeri[50]. Occorrevano dunque dei limiti che impedissero di confondere il controllo contabile con il controllo politico, che soprattutto lasciassero il primo alla Corte dei conti e agli organi dell'amministrazione, e il secondo alla Camera, e per essa alla Giunta del bilancio, con una divisione di attribuzioni fra la Camera, il potere esecutivo e l'amministrazione, che spesso era andata smarrita, e ciò per effettuare un'effettiva separazione tra poteri e porre il Parlamento in grado di astrarsi dalle cosiddette «influenze amministrative»[51].

Una riflessione sul ruolo rivestito dai bilanci e dalle modalità di esercizio del sindacato parlamentare, intesi quale indice delle diverse fasi del rapporto tra esecutivo e legislativo, mosso l'uno dalla necessità di rafforzamento del Gabinetto e l'altro dalla tendenza all'allargamento delle prerogative parlamentari, non ha fatto che ribadire la periodizzazione indivi-

[49] Per le perplessità avanzate da Ezio Branzoli-Zappi già nel 1903, cfr. E. BRANZOLI-ZAPPI, *Il bilancio dello Stato*, cit. Allarmati dalle dimensioni assunte dal problema degli impiegati, per i quali il bilancio in soli tre anni aveva sostenuto l'onere di 44 milioni, i deputati socialisti Turati, Barzilai, Fera e Bonomi in una interpellanza del dicembre 1909 denunciavano la «piaga dei controlli pubblici». Nonostante i voti della Giunta del bilancio e della Camera, dal 1911 al 1914 si sarebbe registrato un aumento di 5000 impiegati pari ad una spesa di 11 milioni e mezzo di lire (cfr. G. ABIGNENTE, *La riforma della pubblica amministrazione*, cit., pp. 75 s.). Tra i «coefficenti pubblici» che ne costituivano le cause, Abignente, additava «la politica degli umili, [che, come già accennato], fu per alcuni anni tema obbligato, che costituì la ragion politica di alcuni uomini pubblici, e che seppe trovare sostenitori autorevoli anche nei più storici settori di destra della Camera. Ma il tema degli umili fu trattato con varia tonalità, seconda che si trattava di corpi vicini o lontani, organizzati o non organizzati, presieduti da un deputato o da una personalità meno influente, suscettibili di repressioni punitive o immuni da queste» (*ibidem*, p. 51).

[50] *Ibidem*, pp. 283 ss.

[51] «Il Parlamento – scriveva ancora Abignente – viene invitato a compiere l'ultimo atto legislativo della gestione finanziaria, e cioè l'approvazione del rendiconto, quando una delle più necessarie premesse, e cioè l'approvazione amministrativa delle spese è di là da venire», *ibidem*, p. 248.

duata dalla storiografia amministrativa sulla base dei tratti salienti che caratterizzarono le istituzioni e gli apparati a partire dall'unificazione. Seppure da posizioni diverse, di volta in volta legate ai problemi di organizzazione amministrativa, prima, e, poi di seguito, al rapporto tra parlamentarismo e amministrazione, alla volontà di rafforzamento dell'esecutivo e al riconoscimento delle competenze organizzatorie del Parlamento, gli interventi appena accennati di Cavour, Cadorna, Spaventa, Minghetti, Depretis, Crispi e Giolitti, oltre alle analisi elaborate dai numerosi costituzionalisti già ricordati, finivano per convergere su valutazioni comuni. Le leggi di bilancio – a causa della loro struttura, della somma di interessi e di necessità che condensavano, degli organi che intervenivano nell'intero processo, fino a trasformare la Giunta del bilancio in Camera di compensazione, l'unica allora operante di fatto, di istanze altrimenti difficilmente confrontabili e conciliabili, e terreno di incontro tra politica e amministrazione – le leggi di bilancio, dunque, se da un lato, almeno antecedentemente all'istituzione delle grandi commissioni di riforma varate a partire dal primo dopoguerra, diventavano il luogo privilegiato per promuovere, discutere e attuare iniziative di rinnovamento dell'amministrazione e del personale burocratico, al contempo riproponevano costantemente il problema delle modalità attraverso le quali effettuare un esercizio del sindacato parlamentare che fosse realmente efficace.

I burocrati nel Senato regio

di *Antonella Meniconi*

I.

«I nove decimi del Senato italiano sono scelti tra gli alti funzionari dello Stato, la notabilità del mondo universitario e gli ex deputati»[1]. Così Gaetano Mosca descriveva la composizione del Senato regio, in uno scritto del 1910, dedicato alla riforma di questo organo.

Il dato quantitativo che egli segnalava era in realtà peculiare dell'esperienza italiana. Il Senato del Regno d'Italia non era una compagine di aristocratici (secondo il modello inglese), né un organo elettivo (secondo il modello coevo). Piuttosto, esso raccoglieva personalità eminenti, che in larga parte provenivano dalle categorie più forti nell'ambito dell'organizzazione statuale: i «Notabili della Nazione», come negli anni Novanta li aveva definiti Luigi Palma[2].

Alla citazione di Mosca se ne può aggiungere un'altra, tratta dalla *Storia costituzionale del Regno d'Italia* di Gaetano Arangio-Ruiz, pubblicata nel 1898. Riferendosi al Senato com'era negli anni del primo governo Crispi, vi si leggeva:

«Da qualche tempo, erano cresciuti di numero i Senatori funzionari dello Stato, i quali pareano anche di più che non fossero in effetti, per essere sempre presenti alle sedute, imperocché per l'accentramento, Roma sovrabbonda di uffici e di pubblici ufficiali, e gli uffici contano non pochi Senatori. Ligi costoro in massima parte al Governo, scemavano la indipendenza e la efficienza costituzionale dell'assemblea vitalizia»[3].

[1] G. Mosca, *La riforma del Senato italiano*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», II, 1910, 1, pp. 564-570, p. 567.

[2] «In tal guisa in Italia il Senato, lungi di essere una rappresentanza o una Camera dell'aristocrazia, ha il carattere di un'assemblea di Notabili della Nazione, eminenti per condizione sociale, e più ancora per elevati uffici pubblici nella Camera e nei Consigli provinciali, in seguito a ripetute elezioni popolari, nel Governo e nell'amministrazione, nella giustizia, nell'esercito e nella marina, nella scienza», L. Palma, *Senato*, in *Digesto italiano*, XXI/2, Torino 1891-1896, pp. 372-408, p. 386.

[3] G. Arangio Ruiz, *Storia costituzionale del Regno d'Italia (1848-1898)*, Firenze 1898, I rist. con presentazione di L. Elia e introduzione di L. Carlassarre, Napoli 1985, p. 422.

La testimonianza di Arangio-Ruiz, contemporanea all'esperienza istituzionale cui fa riferimento, è in grado ancora oggi di suggerire approfondimenti analitici, e contiene un giudizio di valore. I senatori-funzionari, specie negli anni Novanta, sono più numerosi ed attivi che in passato. Essi appaiono come portatori di interessi delle amministrazioni da cui provengono. Così queste entrano in rapporto con il potere legislativo e puntano in qualche modo a subordinarlo.

Si può dire che il problema storico fosse già posto, sia pure schematicamente, nelle formulazioni appena citate. In realtà il Senato funzionava come un «valido tratto d'unione tra ruoli dell'alta amministrazione e ruoli politici»[4], e secondo un altro attento osservatore, come Ettore D'Orazio, che scriveva negli ultimi anni dell'Ottocento, gli alti burocrati erano i veri «padroni» del palazzo senatorio. Essi rappresentavano «tra gli eterogenei abitatori di Palazzo Madama l'elemento prevalente»[5].

In questo quadro, è certo semplicistica e troppo legata alle polemiche dell'età crispina la tesi secondo la quale attraverso i senatori-funzionari si sarebbe realizzato un primato del governo sull'assemblea regia e quindi una forma di controllo sul potere legislativo. Ma il punto essenziale consiste nel riconoscere che la composizione del Senato dà luogo all'affermarsi, nel cuore dell'attività legislativa, di interessi propri delle amministrazioni centrali dello Stato e quindi dei ceti che le compongono[6].

A partire da questo riconoscimento, l'indagine storica si pone oggi l'obiettivo di scoprire come gli interessi si siano manifestati. Ciò significa anzitutto mettere a fuoco la composizione delle *élites* burocratiche all'interno del Senato; in secondo luogo, individuare le personalità più attive; ed infine ricostruire come quegli interessi siano stati concretamente sostenuti e tradotti in specifiche proposte, in iniziative e comportamenti che hanno lasciato il segno nel lavoro di assemblea. Mi limiterò ad esaminare alcune figure provenienti dalle file dell'amministrazione, analizzando il contenuto del loro lavoro. L'indagine si rivolgerà ad alcuni casi emblematici. Pur non essendo esaustiva, essa può offrire qualche spunto per una prima definizione

4 R. FAUCCI, *Finanza, amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di Stato da Cavour al fascismo*, Torino 1975, p. 101.

5 E. D'ORAZIO, *Fisiologia del parlamentarismo*, Torino 1911, p. 390.

6 Cfr. G. MELIS, *La partecipazione dell'alta burocrazia italiana al Senato nell'epoca liberale*, in *Materiali per una storia del Senato* (Trimestre, numero speciale monografico), Pescara 1988, pp. 211-236.

del rapporto tra componente amministrativa e componente politica delle classi dirigenti di fine secolo. Naturalmente, va delimitato un periodo storico entro il quale condurre la rassegna delle vicende scelte come emblematiche. Le analisi e le considerazioni che verranno sviluppate si riferiscono essenzialmente al periodo crispino. Esse si riconnettono ad alcuni studi e discussioni recenti sul ruolo attivo e rilevante svolto dal Senato nella dialettica istituzionale degli ultimi anni dell'Ottocento, sulla sua incidenza nella elaborazione legislativa, sugli specifici interessi che esprimeva[7].

II.

Pur con i mutamenti dovuti al susseguirsi di periodiche nomine regie (le cosiddette 'infornate'), la preponderanza delle *élites* burocratiche (più che

[7] Per la storia del Senato del Regno è emersa una nuova attenzione: si tratta di studi, anche relativi ad aspetti particolari, che tentano di far luce sull'effettivo ruolo della Camera Alta. Si vedano i più risalenti nel tempo: G. GUARINO, *Del sistema bicamerale*, in «Studi senesi», III serie, LXV, 1953, 2, pp. 207-231, e R. MOSCATI, *Per una storia del Senato*, in «Clio», V, 1969, pp. 242-243. Più recentemente: P. AIMO, *Bicameralismo e regioni*, Milano 1977; G. SPADOLINI, *La riforma del Senato nell'Italia unita. Fra Depretis e Giolitti*, Firenze 1987; A. SASSI, *La riforma del Senato nella dottrina e negli atti parlamentari (1848-1920)*, Napoli 1988. Ancora *Materiali per una storia del Senato*, cit., con i saggi riguardanti l'età liberale: P. AIMO, *Presentazione*, pp. 5-13; R. COLAPIETRA, *Il Senato e la sinistra al potere 1876-1886: una convivenza difficile*, pp. 31-52; G.A. ARENA, *Regime rappresentativo e Senato in Ettore d'Orazio*, pp. 53-66; M.S. PIRETTI, *La riforma del Senato nel dibattito della seconda metà del XIX secolo*, pp. 67-96; F. PEPE, *Rispetto dello Statuto ed evoluzione costituzionale: note in margine al dibattito sulla riforma del Senato (1881-1887)*, pp. 97-150; N. ANTONETTI, *Il Senato tra la riforma elettorale del 1882 e la proposta di riforma delle nomine senatoriali del 1894*, pp. 151-210; ed in particolare il già citato saggio di G. MELIS, *La partecipazione dell'alta burocrazia italiana*. In merito alle ipotesi di riforma del Senato, alla composizione e al sistema delle nomine senatoriali: cfr. N. ANTONETTI, *Gli Invalidi della Costituzione. Il Senato del Regno 1848-1924*, Roma - Bari 1992; M.E. LANCIOTTI, *La riforma impossibile. Idee, discussioni e progetti sulla modifica del Senato regio e vitalizio (1848-1922)*, Bologna 1993. Cfr., ancora, sul rapporto tra composizione dell'Assemblea e attività legislativa: F. SODDU, *Il Senato del Regno in età giolittiana*, tesi di dottorato di ricerca in Storia delle dottrine politiche, delle istituzioni politiche e filosofia della politica, VI ciclo, e F. SODDU, *Le Camere Alte nel Regno Unito e nel Regno d'Italia tra Otto e Novecento*, in «Le Carte e la Storia», IV, 1998, 1, pp. 182-193. Cfr., infine, più in generale sulla storia del Senato: *Il Senato nella storia: Il Senato nell'età moderna e contemporanea*, Roma 1997, in cui gli scritti di C. GHISALBERTI, *Alle origini del Senato: modelli ed esperienze*, pp. 7-38; U. LEVRA, *Dallo Statuto alla Convenzione di settembre*, pp. 39-135; F. PERFETTI, *Al tempo del fascismo*, pp. 209-264; A. AGNELLI, *Il Senato della Repubblica*, pp. 265-358; A. TARTARO, *La cultura*, pp. 359-404; G. TALAMO, *Da Firenze capitale alla crisi dello Stato liberale*, pp. 135-208; T. DE MAURO, *Il Senato e l'Italia linguistica*, pp. 405 ss.

per il numero, pure rilevante, per la qualità e l'assiduità della loro partecipazione) rappresentava nel Senato di fine Ottocento un elemento di continuità. Il loro numero, rispetto al totale dei senatori, oscillava tra un quarto ed un terzo. Quest'ultimo sembrerebbe il dato più vicino al vero, se si considerano anche le nomine «per più categorie» previste dallo Statuto, che si dividevano equamente tra i tre grandi gruppi degli ex-deputati, dei rappresentanti del censo e della burocrazia. D'altra parte, molte nomine di senatori di provenienza burocratica avvenivano in base all'appartenenza di questi ad altre categorie (per esempio gli ex-deputati). In questo senso i dati provenienti dagli uffici del Senato sono omogenei: quelli del 1898, quelli del 1934 e del 1947[8].

La percentuale resta sostanzialmente identica lungo tutta la vicenda storica del Senato regio, dal 14 marzo del 1848 al 7 novembre del 1947[9]. Nel 1898, infatti, le categorie che potremmo definire come 'amministrative' furono utilizzate per la nomina di 299 senatori, pari al 26,6% del totale di 1124 senatori, mentre la III (ex-deputati) valse per 252 membri, con il 22,4%, e la XXI (il censo) per 286 senatori, pari al 25,4%; la percentuale restante (25,5%, pari a 287) va distribuita tra coloro che appartenevano alle altre categorie 'politiche'[10] e tra chi era nominato per più titoli.

Secondo i dati pubblicati nel 1934, 490 senatori furono nominati per una sola categoria di quelle prese in esame (vale a dire i magistrati, i militari, i prefetti e i consiglieri di Stato), senza considerare quelle 'accademiche' (la XVIII e la XIX), da sommare ad altri 58 nominati per più categorie (ad esclusione anche della XIV riferita ai militari): per un totale di 548 su 1865, vale a dire il 22,7%. Secondo i dati raccolti nel 1947, infine, il totale dei senatori provenienti dalle file dello Stato sarebbe di 636 (senza considerare gli 'accademici'), che equivarrebbe al 26,7% del totale dei 2404

[8] I dati sono stati elaborati sulla base di: SENATO DEL REGNO, *Notizie sul Senato e indice per materia degli atti del Parlamento durante il mezzo secolo dalla sua costituzione*, a cura di G. TREVISONNO, Roma 1898; *Relazione della Commissione per la riforma del Senato*, relatore senatore Arcoleo (*Atti Parlamentari del Senato, Atti interni*, Leg. XXIII, Sess. I, 1910); SEGRETARIATO GENERALE DEL SENATO, *I Senatori del Regno. Nomina, convalidazione, giuramento, dimissioni, decadenza*, a cura di L. FEDERZONI, Roma 1934; *Il Senato vitalizio. Dal 4 marzo 1848 al 7 novembre 1947. Elenchi alfabetici e cronologici*, Roma 1947.

[9] Il Senato regio fu soppresso con la legge costituzionale del 3 novembre 1947 n. 3, che entrò in vigore il 7 novembre.

[10] Vale a dire la II (i Presidenti della Camera), la IV e la V (i Ministri di Stato e i Ministri Segretari di Stato) e la XVI (i membri dei consigli provinciali).

senatori nominati, oppure (considerando questa volta gli 'accademici') 795, con una percentuale che salirebbe in questo caso al 33%[11].

Il Senato appare dunque composto «per circa di un terzo di censiti, per un altro terzo circa di ex-deputati e per il rimanente di pubblici ufficiali»[12].

Ad un'analisi più ravvicinata della legislatura che va dal 1886 al 1890 (quella che ci interessa), i senatori provenienti dal mondo dei pubblici uffici risultano essere stati il 34,1% del totale (comprendendo gli 'accademici'), equivalente a 136 senatori su un totale di 398, o (senza questi ultimi) a 111 pari al 27,8%[13].

Tutte e tre le rilevazioni segnalano la presenza costante non interrotta di una minoranza dell'assemblea di estrazione burocratica. Ma le percentuali non sono in grado di dire quale fosse il peso e il grado di impegno delle diverse categorie nei lavori del Senato. Se si considera invece la qualità di

[11] Si ricorda che per la III e la XXI categoria furono rispettivamente 648 e 554 senatori ad essere nominati. Dal 1848 al 1948 la presenza degli alti funzionari dello Stato può essere così ripartita:

Categorie	*Nomine*	*Percentuale*
Magistrati	229	9,5
Militari	279	11,6
Consiglieri di Stato	56	2,3
Prefetti	72	2,9
Accademici	159	6,6
Totale	867	32,9
Totale complessivo	2.404	100

[12] I. BRUNELLI - F. RACIOPPI, *Commentario allo Statuto del Regno*, Torino 1909, p. 270. Su questo dato calcolato in modo generico cfr. anche A.J. MAYER, *Il potere dell'ancien régime fino alla prima guerra mondiale*, Roma - Bari 1982, p. 148.

[13] Questa la ripartizione all'interno delle categorie 'burocratiche' nella XVI legislatura (1886-1890):

Categorie	*Nomine*	*Percentuale*
Magistrati	38	9,5
Militari	40	10,0
Consiglieri di Stato	8	2,0
Prefetti	25	6,3
Accademici	25	6,3
Totale	136	34,1
Totale complessivo	398	100

questa presenza, si può parlare di un 'nocciolo duro' della Camera Alta, particolarmente coerente ed attivo. In esso si riscontra un'attenzione ed un impegno assiduo, se non proprio sulla questione amministrativa nella sua generalità, almeno sugli specifici problemi delle amministrazioni di origine.

L'ipotesi di lavoro da cui muove la ricerca è che si sia determinato un raccordo non occasionale, ma anzi costante tra Senato ed *élites* amministrative, attraverso un silenzioso ma efficace ruolo di correzione, di integrazione, talvolta di vero e proprio indirizzo rispetto ai contenuti delle legislazioni di settore riguardanti gli apparati burocratici.

III.

1. La prima domanda alla quale occorre rispondere riguarda la composizione di questo 'nocciolo duro' del Senato regio.

Com'è noto, la nomina regia, che era il più delle volte la ratifica formale di una scelta governativa, presupponeva l'appartenenza a categorie tassativamente individuate dallo Statuto. Un certo numero di queste costituivano espressione del mondo dell'amministrazione o – per meglio dire – degli impieghi di Stato. Erano precisamente le categorie della magistratura ordinaria, amministrativa e contabile, dell'esercito e della marina e dell'amministrazione dell'Interno (prefetti, nello Statuto indicati come intendenti). Ciascuno dei gruppi indicati presenta un'identità ed una coesione interna che per certi aspetti suggeriscono l'idea di 'corpo'[14], anche se i processi di istituzionalizzazione di queste strutture di ceto sono recenti e più deboli rispetto alle altre esperienze dell'Europa continentale.

L'atteggiarsi concreto dei singoli rappresentanti delle diverse categorie nel lavoro legislativo può essere di qualche interesse per tracciare alcune linee generali di analisi sul rapporto tra le *élites* amministrative e il Senato. La scelta non può che cadere sui senatori più attivi e su quelli che hanno raggiunto i livelli più alti nei rispettivi percorsi professionali. A questo proposito andrebbe corretta l'idea secondo cui la maggior parte di questi magistrati e alti funzionari civili e militari, si occupavano degli affari parlamentari solo perché giunti nella fase terminale della carriera o perché addirittura ormai collocati in pensione. Essi – si è ritenuto – proprio

[14] Si utilizza questa espressione anche se in Italia non vi è stata, né forse vi è ancora, un'esperienza simile a quella dei *grand corps* della Francia. Cfr. M.C. KESSLER, *Les grand corps de l'Etat*, Paris 1994.

perché in questa condizione 'liminare' avrebbero dimostrato uno spirito del tutto acquiescente nei confronti del governo o – al contrario – avrebbero esercitato un gusto della critica tecnica spesso fine a se stessa[15]. Certo, non può essere negata l'oggettiva presenza in Senato di alti funzionari al termine del proprio *cursus honorum,* per i quali il laticlavio sicuramente rappresentò la degna conclusione di una vita dedita ai pubblici uffici, ma dall'esame dei resoconti dei lavori parlamentari, dall'elaborazione dei dati relativi all'età media dei protagonisti e dalle loro vicende biografiche, emerge un quadro diverso e più complesso: in realtà numerosi senatori-funzionari svolsero un'intensa attività alla Camera Alta proprio mentre si trovavano ai massimi livelli delle rispettive carriere.

Nella legislatura XVI (1886-1890), l'età 'media' dei senatori si attestava, infatti, sui 65 anni[16]; un'età certamente elevata per un'epoca in cui la durata della vita media era più bassa che nel nostro tempo, ma non troppo se la si mette in relazione con la condizione sociale di soggetti, in genere aristocratici o alto-borghesi, per cui la vita era più lunga di quella delle persone appartenenti agli strati meno abbienti della società[17]. Secondo i dati elaborati da Umberto Levra[18], relativi al periodo 1848-1864, in poco più di 20 anni l'età media dei senatori era cresciuta di 10 anni, passando dai 54 anni del Senato subalpino e dai 55 di quello italiano immediatamente post-unitario, ai 65 anni della metà degli anni Ottanta. Una spiegazione dell'incremento può essere rinvenuta nell'età relativamente bassa dei primi senatori dopo l'Unità d'Italia, dovuta alla necessità di creare un'assemblea rappresentativa nel nuovo Stato con esponenti non (troppo) compromessi con i governi degli Stati pre-unitari: l'età media dei senatori nominati negli anni 1860-1861 (che furono centocinquantuno) era infatti in genere intorno ai 40-50 anni.

[15] In questo senso non mancano testimonianze autorevoli, come quella di Luigi Einaudi, senatore nel 1919 e negli anni del fascismo, che, riferendosi appunto al breve periodo da lui vissuto nel Senato pre-fascista, ne fornì in effetti un quadro abbastanza sconsolato: «i magistrati e funzionari civili e militari, giunti ai supremi gradi della loro carriera e per lo più a riposo, avevano acquistato l'abito professionale dell'acquiescenza agli uomini di tempo in tempo posti al governo del paese ed il gusto della critica meramente tecnica», L. Einaudi, *Ricordi e divagazioni sul Senato vitalizio*, in G. Spadolini (ed), *La «Nuova antologia» trentadue anni fa: ricordi e divagazioni di Luigi Einaudi*, in «Nuova Antologia», CXXIII, 1988, 2, pp. 405-454, qui p. 448.

[16] Com'è noto, per essere nominati era necessario, secondo l'articolo 33 dello Statuto, aver compiuto il quarantesimo anno di età.

[17] Cfr. U. Levra, *Dallo Statuto alla Convenzione di settembre*, cit., p. 53.

[18] *Ibidem*, Tavola III, p. 133.

La lunga permanenza nella Camera Alta di questa prima 'leva', relativamente giovane, di senatori 'unitari' potrebbe quindi essere tra le cause dell'innalzamento dell'età media verificatosi poi negli anni Ottanta: alcuni di questi primi senatori rimasero in Senato addirittura per 40 anni[19].

Il dato va però considerato tenendo conto anche di un altro fattore: ai massimi livelli politico-amministrativi un generale innalzamento dell'età degli uomini era dovuto – anche qui – al permanere in servizio di una generazione, proveniente dalle lotte risorgimentali, che aveva occupato, in età relativamente giovane, i posti chiave, conservandoli poi per un lungo periodo[20]. Sia per questo elemento, che si rifletteva anche sull'età di nomina dei senatori provenienti dagli alti livelli dell'amministrazione dello Stato, sia per la ricordata permanenza in Senato dei primi *patres conscripti*, sembrerebbe confermato l'assunto secondo cui la Camera Alta di quegli anni fu un'assemblea di anziani.

Tuttavia, ferma restando la media dei 65 anni di età, se si osserva più da vicino, si può notare che ben il 25,8% dei senatori della XVI legislatura aveva tra i 40 e i 60 anni di età, mentre più del 36% si trovava tra i 60 e i 70, e la quota tra i 70 e gli 80 rappresentava il 32%[21]. Inoltre su 398 senatori ben 184 avevano all'inizio della legislatura un'età comunque inferiore all'età media, con una percentuale pari al 46,2%.

[19] *Ibidem*, p. 54, in cui sottolinea il dato secondo cui il 31% di quei primi senatori rimase in Senato per più di 20 anni, con punte anche di 40 e più (come i 46 di Giovanni Camozzi Vertova, Guglielmo Cambray Digny e Gaetano Moscuzza).

[20] Su questo punto cfr. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana, 1861-1993*, Bologna 1996, p. 50, in cui, per i prefetti, fornisce, tra gli altri, questi dati: nel 1862 età: 49,2; nel 1872: 52,7; nel 1882: 54,4; nel 1892: 58,7; nel 1902: 57,7.

[21] Dividendo infatti i 398 senatori della XVI legislatura in cinque classi di età si hanno questi risultati:

Età (anni)	*Numero di senatori*	*Percentuale*
tra 80 e 90	19	4,8
tra 70 e 80	130	32,7
tra 60 e 70	145	36,4
tra 50 e 60	81	20,3
tra 40 e 50	23	5,8
Totale	398	100

Dati elaborati in base alle informazioni contenute in *Il Senato vitalizio*, cit.

Questi dati, in particolare l'ultimo, suggeriscono forti dubbi circa la tesi di una scarsa e residuale partecipazione dei senatori alla politica e amministrazione attiva[22].

Siamo anzi di fronte ad un'*élite* attiva in entrambi questi campi. Non tutti questi senatori però sono ugualmente assidui nei lavori dell'Assemblea. Nel 1906, Augusto Pierantoni sottolineava con qualche enfasi proprio il fatto che molti suoi colleghi fossero impegnati contemporaneamente e con compiti attivi nell'amministrazione pubblica e che, a voler imporre in modo assiduo la loro presenza in Assemblea, le più alte funzioni della vita dello Stato sarebbero rimaste paralizzate[23].

Dedotta questa quota di 'assenteisti' è proprio sul gruppo più circoscritto degli 'assidui' che dobbiamo concentrare l'analisi. Quali erano le identità politico-burocratiche che emergevano nel Senato crispino e quali gli interessi che queste esprimevano? Si accennerà ai profili biografici di alcune personalità, appartenenti ai diversi gruppi amministrativi (la magistratura, i corpi militari e i prefetti). Si analizzerà immediatamente dopo l'attività legislativa di questi senatori-funzionari, in relazione a tre grandi campi di interesse: gli affari della giustizia, gli affari militari e l'amministrazione dell'Interno.

2. Anzitutto la magistratura. Il corpo giudiziario ricopriva molte delle alte cariche nell'organizzazione del Senato.

I magistrati furono vicepresidenti dell'assemblea, presidenti delle commissioni permanenti e dei comitati formati *ad hoc* per l'esame di rilevanti progetti di legge[24].

Come ha messo in luce Pietro Saraceno, la consuetudine di nominare un magistrato vicepresidente del Senato fu sempre rispettata, almeno fino ai

[22] Con ciò non si vuol negare il fatto che la «grande maggioranza dei suoi elementi rispecchiavano necessariamente le idee e i sentimenti di una generazione anteriore», come scrisse nel 1901 Giolitti, di cui peraltro sono noti i cattivi rapporti con il Senato: cfr. G. Giolitti, *Memorie della mia vita*, Milano 1982 (1922^1), p. 126.

[23] *Atti Parlamentari del Senato del Regno* (d'ora in poi *ASR*), Leg. XXII, *Discussioni*, 31 marzo e 7 luglio 1906, cfr. F. Soddu, *Il Senato del Regno in età giolittiana*, cit., p. 16. In realtà parte dei senatori svolgevano insieme i due incarichi.

[24] Per i dati riguardanti i magistrati lungo tutta la vicenda istituzionale del Senato del Regno si veda P. Saraceno, *Alta magistratura e classe politica dalla integrazione alla separazione. Linee di una analisi socio-politica del personale dell'alta magistratura italiana dall'unità al fascismo*, Roma 1979, Appendici, pp. 95-148.

primi due decenni del Novecento[25], purché lo stesso presidente non fosse un magistrato. Esemplare è la figura di Francesco Ghiglieri, vicepresidente del Senato dalla II sessione della XVI legislatura fino al compimento della XIX[26]. La sua carriera nell'ordine giudiziario va dalle funzioni requirenti esercitate a Torino fino alla carica di primo presidente della Corte di cassazione che ricoprirà dal 1893 al 1900. Nella XVI legislatura, che è quella che ci interessa, egli fu segretario della Commissione per la verifica dei nuovi senatori e membro della Commissione per la vigilanza del fondo per il culto. Non fu soltanto il consigliere giuridico del presidente Farini: fu anche un protagonista delle decisioni più importanti della Camera vitalizia[27].

La duplice posizione di 'esperto' e di 'politico' non sembra appartenere solo ad un personaggio come Ghiglieri, ma contraddistingue più in generale la presenza del mondo giudiziario in Senato. Si pensi a Tancredi Canonico, presidente del Senato dal 1904 al 1908[28]. Canonico era stato prima presidente della I sezione penale della Corte di cassazione a Roma (nella stessa che aveva deciso sulla competenza del Senato come Alta Corte di Giustizia nel processo Giolitti) nonché primo presidente della Corte di cassazione a Firenze dal 1902 al 1903. Anche Augusto Duchoqué

[25] *Ibidem*, pp. 39-42, in cui evidenzia anche il ruolo di cerniera nei rapporti con la magistratura che assumeva il vicepresidente – magistrato – come emerge anche dal *Diario di fine secolo* di Domenico Farini, specie nel periodo dei grandi processi politico-bancari di fine secolo. Cfr. D. FARINI, *Diario di fine secolo (1891-1895)*, a cura di E. MORELLI, 2 voll., Roma 1961.

[26] Francesco Ghiglieri, nato nel 1825 a Cuorgné (Torino), era stato sostituto procuratore generale presso la Corte d'Appello di Torino, segretario generale del Ministero di grazia e giustizia dal 1867 al 1869, presidente di sezione e poi primo presidente della Corte di cassazione a Roma dal 1893 al 1900. Cfr. M. MISSORI, *Governi, alte cariche dello Stato e prefetti nel Regno d'Italia*, Roma 1989, e A. SARTI, *Il Parlamento italiano nel cinquantenario dello Statuto. Profili e cenni biografici di tutti i senatori e deputati viventi*, Roma 1898.

[27] Ghiglieri, come presidente della Commissione di verifica dei titoli, agì nel senso del rispetto della prassi fino ad allora seguita sulla nomina del senatore Porro, anche se ciò era contrario al volere del re; così su un problema relativo alla redazione dell'atto di nascita di un principe. Cfr. D. FARINI, *Diario di fine secolo*, cit., I, pp. 53-54, 59, 655 e 657.

[28] Tancredi Canonico, nato a Torino nel 1828, fu vicepresidente del Senato dal 1897 al 1898 e dal 1902 al 1904, nonché precedentemente, dal 1860 al 1876, professore di diritto e procedura penale a Torino e preside della facoltà giuridica. In Senato presiedé più volte l'Alta Corte di Giustizia nei confronti di diversi senatori e svolse incarichi per il governo come quello di rappresentare l'Italia nel 1878 al Congresso internazionale di legislazione criminale a Stoccolma insieme a Beltrani Scalia e Pessina e di visitare le carceri di numerosi paesi nel 1884. Si veda A. SARTI, *Il Parlamento italiano*, cit., pp. 133-135.

Lambardi, presidente della Corte dei conti dal 1865 al 1892, fu, per un periodo non breve, dal 1874 al 1889, contemporaneamente presidente della Commissione permanente di finanze del Senato, nonché, per molti anni, delle due commissioni di vigilanza sull'amministrazione del fondo per il culto e sull'asse ecclesiastico di Roma. Inoltre, durante la sua vita – come egli stesso diceva – di «umile soldato»[29], partecipò a commissioni governative con compiti di consulenza per la risoluzione di alcune rilevanti questioni giuridiche, fu relatore in Senato di importanti progetti di legge come quello sulla contabilità generale del 1869, nonché più tardi presidente delle commissioni ministeriali per le modifiche e l'attuazione di quella legge, e delle commissioni parlamentari per l'esame del Codice di commercio e della marina mercantile. In lui, come più in generale nei magistrati della Corte dei conti, la compenetrazione di funzioni politiche e amministrative appare assai stretta[30].

Nel periodo che va dalla nascita dello Stato unitario italiano fino alla fine del secolo non solo si può parlare di una medesima estrazione sociale tra politici e magistrati ma di una vera e propria identità[31]: le stesse persone svolgevano il ruolo di magistrati e di parlamentari, rimanendo in servizio e, se al governo, andando in aspettativa. L'alta magistratura del resto apparteneva in pieno – come i vertici dell'amministrazione – a quella prima generazione che era stata espressa dal Risorgimento e in realtà costituiva un'articolazione della classe politica[32].

La specificità del Senato consisteva nel rappresentare proprio il luogo istituzionale del raccordo tra governo e magistratura, essendo invece l'elezione alla Camera dei deputati soggetta a limiti dalle norme sulle incompa-

[29] «L'umile soldato che esce dalle file dell'esercito traccia di sé nella sua matricola che si conserva nei pubblici archivi». Si veda una lettera di Duchoqué, in occasione della presentazione di un progetto di legge del Governo nel 1891 per mettere a riposo i presidenti della Corte dei conti con più di 75 anni, al Presidente del Consiglio Di Rudinì, in cui rievoca la sua storia all'interno della carriera amministrativa e politica, cfr. D. FARINI, *Diario di fine secolo*, cit., I, pp. 17-21.

[30] Sull'argomento R. FAUCCI, *Finanza, amministrazione e pensiero economico*, cit.

[31] È del 1890 la data della riforma del reclutamento dei magistrati varata da Zanardelli che contribuì a favorire la separazione delle carriere politica e giudiziaria, introducendo il concorso per giovani laureati, come unico accesso alla carriera, abolendo, se non per gli alti gradi, la facoltà di nomina del ministro. Cfr. C. GUARNIERI, *L'ordine pubblico e la giustizia penale*, in R. ROMANELLI (ed), *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma 1995, pp. 365-408, p. 369.

[32] P. SARACENO, *Alta magistratura e classe politica*, cit., pp. 19 ss.

tibilità parlamentari[33]. L'intercambiabilità tra percorsi politici e giudiziari e il ruolo importante della Camera Alta in questo quadro appaiono evidenti, se si osserva il numero di senatori-magistrati che divennero ministri di Grazia e Giustizia[34]. Ciò accadeva con un duplice scopo: assicurare al governo una competenza tecnico-giuridica e rispondere all'esigenza, sollevata in modo ricorrente, di una maggior presenza di senatori nell'esecutivo[35].

I senatori-magistrati svolgevano dunque la funzione legislativa e contemporaneamente quella giurisdizionale. Dall'esame del loro impegno complessivo nei lavori parlamentari relativi ai provvedimenti sull'ordinamento giudiziario appare confermata l'affermazione secondo cui «difficilmente un progetto sarebbe potuto diventare legge contro la decisa opposizione degli esponenti del corpo giudiziario che facevano parte del Senato»[36]. Infatti, analizzando la formazione degli uffici o delle commissioni che valutavano i provvedimenti e gli interventi in aula, si nota come ricorrano sempre i nomi degli stessi senatori-magistrati.

Nella XVI legislatura, nella Commissione speciale che esaminò il progetto sulla riforma dell'ordinamento giudiziario, su dieci senatori, ve ne erano sei provenienti dalla magistratura (Finali, Miraglia, Canonico, Costa – relatore, Auriti e Giannuzzi Savelli), mentre gli altri erano avvocati ed ex-deputati (Saracco, Pica, Ferraris e Puccioni). Successivamente, la Commissione divenne quasi «stabile»[37] per l'esame delle questioni più impor-

[33] Alla Camera dei deputati il limite massimo fissato per la presenza di magistrati era di un ottavo dell'Assemblea: ciò comportava in pratica per molti la rinuncia alla carriera giudiziaria, *ibidem*, pp. 19-20.

[34] Solo tra i senatori della XVI legislatura furono cinque: Giovanni De Foresta (1855-1859), Paolo Onorato Vigliani (dal 1873-1876), Bernardino Giannuzzi Savelli (1883-1884), Lorenzo Eula (1893), Vincenzo Calenda di Tavani (1893-1896) e Giacomo Giuseppe Costa (1896-1897). Cfr. *ibidem*, Appendice A, pp. 95 ss.

[35] A Giolitti che gli chiedeva un parere sulla nomina di Eula come ministro della Giustizia Farini rispondeva: «il nome di Eula degnissimo uomo, farà sui magistrati ottimo effetto: in Senato sveglierà i ricordi del 1876 e della sua condotta in occasione di punti franchi», D. FARINI, *Diario di fine secolo*, cit., I, p. 276.

[36] P. SARACENO, *Alta magistratura e classe politica*, cit., p. 45, in cui si riferisce al periodo 1848-1896.

[37] Nella commissione entrarono, in sostituzione di Pica, Giannuzzi Savelli e Saracco, i senatori Deodati e Manfredi – anch'egli magistrato; cfr. *Registri dei progetti di legge della XVI legislatura e il fascicolo del progetto di legge* (d'ora in poi *Progetti di legge*), conservati presso l'Archivio storico del Senato della Repubblica (d'ora in poi ASSR).

tanti nel campo degli affari 'giuridici'. Essa si occupò di progetti di legge come quello per l'abolizione dei Tribunali di commercio e il deferimento alla Corte di cassazione di Roma della cognizione di tutti gli affari penali del Regno[38].

Proprio nella discussione di quest'ultima proposta, fra i 13 senatori che presero la parola vi furono ben 8 magistrati di alto livello[39]. Ma è interessante comprendere su che cosa si accentrasse l'attenzione di coloro che intervenivano a proporre modifiche: se i senatori-magistrati cioè fossero portatori di interessi particolari e di quali interessi si trattasse. Il senatore Auriti (al tempo procuratore generale presso la Corte di cassazione di Roma) intervenne a favore di una graduale unificazione delle Corti di Cassazione, formulando una speciale raccomandazione per la sorte dei funzionari di cancelleria nelle diverse sedi: com'è noto, il provvedimento deferiva alla Corte di cassazione di Roma solo gli affari penali lasciando quelli civili ancora alle Corti di Torino, Firenze, Napoli e Palermo. La soluzione suscitava perplessità. Molti senatori erano a favore di una devoluzione totale degli affari alla Corte di Roma, dichiarandosi altrimenti contrari alla proposta[40]. Le modifiche al progetto governativo, effettuate dalla Commissione speciale e poi sostanzialmente ratificate dal Senato, non riguardarono la scelta «di fondo», ma proprio – come sosteneva Auriti – la sorte (e la carriera) dei funzionari e soprattutto dei consiglieri e dei sostituti procuratori generali delle Corti d'Appello applicati presso le Corti di Cassazione delle diverse città. Fu infatti stabilito che la nuova pianta organica della Corte di cassazione di Roma dovesse comprendere, per ciò che riguardava il numero complessivo dei funzionari, anche quelli eventualmente in esubero dopo le riduzioni stabilite per le vecchie Corti di Cassazione, mentre l'originaria proposta governativa lasciava al ministro di Grazia e Giustizia un maggior potere decisionale, anche per ridurre, qualora fosse necessario, il personale. Dunque, in virtù dell'intervento della Commissione veniva conservata intatta la pianta organica e veniva

[38] ASSR, *Progetti di legge*, Leg. XVI, Sess. II, nn. 22 e 8.

[39] Il primo magistrato e il procuratore generale della Cassazione di Roma, Miraglia e Auriti, tre capi delle Corti di Cassazione, Calenda di Tavani, procuratore generale a Napoli, Eula, primo presidente a Torino, e Manfredi, procuratore generale a Firenze, nonché due futuri primi presidenti di Cassazione a Roma, Canonico e Cesarini, e Basile consigliere della Cassazione.

[40] Interventi del senatore Manfredi l'8 marzo 1890 e del senatore Calenda di Tavani il 16 marzo, in *ASR*, Leg. XVI, Sess. II, *Discussioni*, 8, 12, 13, 14, 15 e 16 marzo 1888, pp. 860 ss., 1043 ss.

tutelato l'interesse di un vasto personale amministrativo e giudiziario operante presso le Corti di Appello e di Cassazione.

Anche l'*iter* di un altro provvedimento discusso nel corso della stessa legislatura appare interessante, perché evidenzia il clima di collaborazione (reciprocamente conveniente) esistente tra il ministro Zanardelli e i senatori-magistrati: si tratta delle «Disposizioni circa l'ammissione e le promozioni nella magistratura»[41]. La proposta del governo introduceva il sistema del concorso come regola generale per l'accesso al corpo giudiziario[42]; veniva tuttavia conservata la possibilità per il ministro di nominare a sua discrezione, nelle magistrature superiori, avvocati e professori di diritto. Il testo disciplinava poi il tirocinio che l'uditore avrebbe dovuto svolgere dopo aver vinto il concorso e che sarebbe durato 18 mesi, con esami annuali di carattere pratico (era prevista la stesura di quattro sentenze in materia di diritto civile, amministrativo, commerciale e penale e una prova orale). La modifica, in questo caso proposta dall'ufficio centrale (anche questa volta accettata dal ministro), incise sui poteri dell'esecutivo, stabilendo l'impossibilità per i laureati in giurisprudenza impiegati presso il Ministero di grazia e giustizia di entrare senza concorso nell'ordine giudiziario, sia pure mantenendo lo stipendio originario (art. 1). Nella discussione Zanardelli provò a sostenere le ragioni di questa «fusione tra funzionari del ministero – così la chiamò – e quelli dell'ordine giudiziario»[43], ma poi dovette cedere «per deferenza» nei confronti di un ufficio centrale che – significativamente – non aveva mosso altre obiezioni né a quel provvedimento né a quello precedentemente in discussione relativo alla modifica della circoscrizione giudiziaria e agli stipendi della magistratura.

I magistrati-senatori – che avevano ormai raggiunto per la maggior parte i gradi massimi della carriera giudiziaria – erano dunque in grado di esercitare una forte influenza tecnico-politica sull'attività legislativa e sulle linee di azione del ministero. Si può parlare quasi di un monopolio (che essi condividevano con gli avvocati[44] e i professori di materie giuridiche).

[41] *ASR*, Leg. XVI, Sess. IV, *Documenti*, n. 60.

[42] Come si è già ricordato, questa riforma contribuì a favorire la separazione delle carriere politica e giudiziaria: cfr. C. GUARNIERI, *L'ordine pubblico e la giustizia penale*, cit., p. 369.

[43] *ASR*, Leg. XVI, Sess. IV, *Discussioni*, 6 maggio 1890, pp. 938 ss.

[44] Nella XVI legislatura in Senato il numero di avvocati era di 85 su 398 componenti. Sul ruolo degli avvocati in Parlamento: P. FARNETI, *Sistema politico e società civile. Saggi di teoria e ricerca politica*, Torino 1971, pp. 167 ss., nonché F. CAMMARANO - M.S. PIRETTI, *I*

Ciò contribuiva alla preminenza riconosciuta al Senato, anche da parte della Camera elettiva, in tutte le questioni relative all'ordinamento giudiziario. Su questi temi avveniva infatti molto più spesso che la Camera recepisse senza modificazioni il testo proveniente dal Senato piuttosto che non viceversa[45]: fenomeno interessante che esprimeva il rispetto di una competenza tecnico-giuridica e forse costituiva anche l'implicito riconoscimento di una 'rappresentanza' di fatto delle istanze del corpo giudiziario.

3. Una posizione chiave nel Senato regio fu sempre occupata dai generali ed ammiragli. Gli alti gradi militari contribuivano anche in questo modo a quella tradizionale immagine di fedeltà dinastica e di patriottismo nazionale caratteristica delle forze armate[46]. L'identificazione della patria con la monarchia sabauda era uno degli elementi determinanti nel sistema dei valori e nell'agire politico della generazione che aveva partecipato alle lotte per l'unità nazionale[47]. Nei senatori-militari questa convinzione era, se possibile, ancor più radicata e si sposava senza soluzione di continuità con il sentimento, mai messo in discussione, per cui esercito e monarchia erano su un unico, inscindibile, piano[48].

professionisti in Parlamento, in M. MALATESTA (ed), *I professionisti* (Storia d'Italia. Annali 10), Torino 1996, pp. 523-592.

[45] Su 52 progetti di legge esaminati tra il 1848 e il 1896, 36 furono approvati dalla Camera senza modificazioni, mentre solo 16 lo furono dal Senato. Si veda P. SARACENO, *Alta magistratura e classe politica*, cit., p. 43.

[46] F. VENTURINI, *Militari e politici nell'età umbertina*, in «Storia contemporanea», II, 1982, pp. 169-170, in cui si rileva che tra il 1848 e il 1897 vi furono in totale più di 130 senatori militari tra esercito e marina. Sulla presenza dei militari in Parlamento cfr. V. GALLINARI, *I militari nel Parlamento italiano (1861-1922)*, in «Rivista militare», C, 1977, 2, pp. 116-119, e soprattutto N. LABANCA, *Militari deputati e deputati militari (1848-1922)*, in G. CAFORIO - P. DEL NEGRO (edd), *Ufficiali e società. Interpretazioni e modelli*, Milano 1988, pp. 437-465.

[47] «L'identificazione della patria con l'istituto monarchico impersonato dalla dinastia sabauda non è un elemento trascurabile nella mentalità di un Pelloux anzi rimarrà il nucleo della sua concezione dello Stato italiano». Cfr. G. MANACORDA, *Introduzione* a L. PELLOUX, *Quelques souvenirs de ma vie*, Roma 1967, pp. X-XI, a proposito di Luigi Pelloux (nato nel 1839 e senatore dal 1906), ma le stesse considerazioni valgono per buona parte di quella generazione e ancor di più per quella precedente.

[48] Cfr. I. PORCIANI, *La festa della nazione. Rappresentazione dello Stato e spazi sociali nell'Italia unita*, Bologna 1997, p. 85, in cui si evidenzia come il culto per il sovrano e quello per l'esercito e la bandiera fossero parte integrante di un unico contesto.

In Senato sedevano molti esponenti del 'partito di corte'[49]. Una parte considerevole infatti, provenendo dal Regno di Sardegna, e in particolare dal Piemonte, aveva iniziato il proprio apprendistato militare all'Accademia militare di Torino[50]. Un gruppo abbastanza numeroso era invece originario dell'esercito del Regno delle Due Sicilie, con o senza trascorsi garibaldini. Alcuni, infine, come Enrico Cialdini[51], prima di inserirsi, sia pure non senza problemi, nell'esercito piemontese, avevano attraversato i campi di battaglia di diversi paesi, secondo un itinerario biografico in qualche misura tipico di una leva intera di uomini d'arme del primo Ottocento[52].

Si può dire insomma che i militari che si ritrovavano a Palazzo Madama alla fine degli anni Ottanta avessero quasi tutti una comune matrice: la carriera di ufficiale nell'esercito sardo o in quello borbonico, poi abbandonato dopo il '48, l'aver combattuto le principali battaglie per l'unità nazionale (come Pelloux, 'da Custoza a Porta Pia')[53] e – nella maggior

[49] L. CEVA, *Forze armate e società civile dal 1861 al 1887*, in *Atti del L congresso di storia del Risorgimento italiano*, Bologna, 5-9 novembre 1980. *1861-1887: il processo di unificazione nella realtà del paese*, Roma 1982, pp. 263-437, p. 397. Sul ruolo del 'partito di corte' nell'influenzare la politica personale del re almeno fino alla fine del secolo, cfr. anche E. RAGIONIERI, *La storia politica e sociale* (Storia d'Italia, 4/III), Torino 1976, p. 1682.

[50] Non mancavano eccezioni a questo *cursus* come Raffaele Cadorna, che invece «per il carattere ribelle non poté compiere gli studi regolari presso l'Accademia di Torino, dove era stato collocato a 10 anni e iniziò la sua carriera militare a 18 anni come 'soldato distinto' (specie di cadetto) nel I° reggimento della Brigata Savoia»: cfr. G. ROCHAT, *Raffaele Cadorna*, in *Dizionario biografico degli italiani* (d'ora in poi *DBI*), XVI, Roma 1973, pp. 109-111.

[51] Cialdini, nato nel 1811, nominato nel 1864, svolse un ruolo importante in Senato; la sua carriera militare si svolse in Spagna, prima, fino a raggiungere il grado di colonnello, poi nelle truppe pontificie e dal 1849 nell'esercito sardo, nel cui mondo incontrò problemi di inserimento, anche per il tardivo riconoscimento del suo grado (fu nominato generale nel 1855), che egli addebitava al fatto di non essere piemontese. Quando fu poi nominato aiutante di campo del re ciò contribuì a rompere la diffidenza nei suoi confronti. Cfr. G. MONSAGRATI, *E. Cialdini*, in *DBI*, XXV, Roma 1981, pp. 106-115.

[52] Provenivano dal Piemonte: Raffaele Cadorna, Giacomo Durando, Ferrero, Clemente Corte, i due Gerbaix de Sonnaz, Tholosano, dai territori francesi un tempo appartenenti al Regno di Sardegna Riboty, Roissard de Bellet, De Saint Bon; di Genova era Bertolé Viale, di Cagliari Boyl; di Milano Bariola; dal sud provenivano Cosenz (Gaeta), i due fratelli Mezzacapo e gli Acton, Federico Torre, Pianell, mentre Serafini da Pesaro Urbino e Cialdini da Modena. Cfr. *Il Senato vitalizio*, cit.

[53] Cfr. G. MANACORDA, *Introduzione*, cit., p. XI, e N. ANTONETTI, *Gli Invalidi della Costituzione*, cit., p. 74, in specie per i primi senatori-generali.

parte dei casi – un rapporto diretto, spesso di tipo personale, con il sovrano[54].

Un esempio significativo dell'intreccio tra percorso politico e carriera militare si può trovare nella figura del senatore-generale, Enrico Cosenz, proveniente dal Collegio militare della Nunziatella e passato dall'esercito borbonico (dove aveva prestato servizio per breve tempo) alle truppe garibaldine, poi ai 'Cacciatori delle Alpi' e, dal 1862, alle forze armate regolari[55]. Egli era stato il primo capo di Stato Maggiore dell'esercito dopo la creazione di questo ruolo di vertice dell'organizzazione militare. Non era soltanto un tecnico: in gioventù aveva vissuto da protagonista le esperienze repubblicane con Mazzini ed aveva combattuto al fianco di Garibaldi. Dal 1882 fino al 1893 Cosenz ebbe una parte di primo piano nel delineare una nuova struttura militare, corrispondente agli orientamenti aggressivi della politica crispina, in chiave di avversione alla Francia[56]. Egli può essere perciò considerato un esempio di 'professionista' della burocrazia militare, per il quale le specifiche attività di organizzazione e di comando non furono mai staccate dall'impegno politico.

La proposta di legge di riforma dell'esercito presentata alle Camere da Bertolé Viale[57] fu elaborata da tre diverse commissioni tecniche presiedute proprio da Enrico Cosenz, rispettivamente per l'artiglieria, la cavalleria e il genio[58]. La proposta legislativa non era dunque il frutto delle idee del ministro[59], ma il risultato di un'ampia consultazione, condotta da un organo tecnico diretto da un alto funzionario di estrazione militare.

[54] Bertolé Viale, tra i tanti, era aiutante di campo del re dal 1867, oltre ad essere «Gran cacciatore del Re», cfr. N. LABANCA, *Militari deputati e deputati militari*, cit., pp. 437-465.

[55] Enrico Cosenz, generale, nato a Gaeta nel 1820, deputato per cinque legislature dal 1860 al 1871, senatore dal 1872 per la III e XIV categoria, già presidente del comitato di Stato Maggiore generale, prima che fosse creato il ruolo di Capo di Stato Maggiore dell'esercito nel 1882. Ritenuto da Ferrero un collaboratore di grande valore «indicatogli non dalla sua fiducia soltanto, ma da quella di tutto l'esercito». Cfr. V. GALLINARI, *La politica militare*, cit., p. 81, in cui richiama C. CORSI, *Italia 1870-1895*, Torino 1896, p. 269, e G. MONSAGRATI, *E. Cosenz*, in *DBI*, XXX, Roma 1985, pp. 14-20.

[56] Cfr. F. VENTURINI, *Militari e politici*, cit., pp. 224-225, sull'influenza della politica crispina sulla componente militare.

[57] *Atti parlamentari della Camera dei Deputati* (d'ora in poi *ACD*), Leg. XV, Sess. 1886-1887, *Documenti*, n. 184.

[58] A questo proposito si veda V. GALLINARI, *La politica militare*, cit., p. 91.

[59] «Il ministro diviene così portavoce in seno al governo delle esigenze dell'esercito e non, com'è giusto che sia, il politico responsabile delle questioni militari, come pure sono

Ancora più interessante ai fini di questa ricerca è sapere che, sì, il Senato approvò senza alcuna modificazione il testo proveniente dalla Camera, ma nell'ufficio centrale formato dai commissari designati dagli uffici era presente anche Cosenz[60]. Non si può sapere cosa fu detto (nel fascicolo non è purtroppo conservato il verbale della seduta): certo sappiamo che fu sufficiente una sola seduta per convincere i senatori, ma quello che soprattutto vorremmo sottolineare è la presenza del capo di Stato Maggiore, in veste di senatore, alla discussione e alla votazione sul 'suo' provvedimento in una sede così ristretta.

La carica che Cosenz ricopriva nell'apparato militare non gli impedì peraltro di essere relatore per l'aula del Senato di provvedimenti riguardanti la spedizione in Africa, il reclutamento dell'esercito e lo stato degli ufficiali[61]. Egli, com'è noto, faceva parte del 'partito di corte', che fu vicino a re Umberto e difese con indubbio successo politico, negli anni Novanta, l'ordinamento dell'esercito dai progetti di riduzione degli organici e delle spese contro il 'suo' stesso ministro, il generale Ricotti[62].

stati Ricotti e Mezzacapo». Cfr. F. MINNITI, *Esercito e politica da Porta Pia alla Triplice Alleanza*, in «Storia contemporanea», I, 1972, 3, pp. 465-502 e II, 1973, 1, pp. 27-55, p. 37.

[60] Atto n. 95, «Modificazioni alla legge sull'ordinamento dell'Esercito e servizi dipendenti dell'Amministrazione della Guerra», Approvato dalla Camera, proponente il ministro della Guerra Bertolé Viale, presentato il 1° giugno 1887; Ufficio centrale composto da Carlo Mezzacapo (relatore luogotenente generale), Serafini (generale), Guglielmo Cambray Digny, Bariola (generale) e Cosenz. L'esame fu svolto nella sola seduta del 15 giugno 1887 e il testo fu approvato il 22 giugno 1887: su 75 senatori, votarono a favore 67 e 8 contrario. Divenne la legge del 23 giugno 1887 n. 4593. Cfr. *Registri dei progetti di legge della XVI legislatura*, cit.

[61] Si tratta dei seguenti progetti di legge: per l'impegno in Africa, Sess. 82-86, Atto Senato n. 22; sul reclutamento dell'esercito: Sess. 80-82, Atto Senato n. 206; per lo stato degli ufficiali: Sess. 73-74, Atto Senato n. 26 e Sess. 82-86, Atto Senato n. 23. Cfr. *Repertorio dei relatori*, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Indice generale degli atti parlamentari dal 1848 al 1897, Disegni di legge d'iniziativa del Governo, proposte d'iniziativa parlamentare e documenti*, a cura di R. BIFFOLI - C. MONTALCINI, Roma 1898.

[62] Ricotti proponeva, com'è noto, la riduzione dei corpi di armata da 12 a 10 cui si opponevano il re e il suo 'partito'. Farini ci fornisce una descrizione di una riunione dell'aprile 1892 con Di Rudinì, Ricotti, Cosenz e lo stesso Farini, riassumendo i termini della questione, ovviamente, dal suo punto di vista. Ancora nel dicembre 1893 sempre Farini raccontava: «Mezzacapo, che ha visto stamani il re, avrebbe saputo da questi che egli rispose a Ricotti non potere accettare le sue idee ma che egli trovarsi in buona compagnia cioè con Mezzacapo, Cosenz, Farini etc.». Cfr. D. FARINI, *Diario di fine secolo*, cit., I, p. 300, e sulla riduzione delle spese negli anni Novanta e sulla riforma Ricotti del 1896 approvata dal Senato, ma bloccata dal re Umberto: G. ROCHAT - G. MASSOBRIO, *Breve storia dell'esercito italiano dal 1861 al 1943*, Torino 1978, pp. 124, 129.

A differenza dei magistrati, di solito i militari non giungevano ai vertici dell'organizzazione assembleare del Senato. Unica eccezione fu in quegli anni il generale Giacomo Durando (senatore nel 1855), presidente del Senato dal 23 novembre 1884 al 4 settembre 1887 e, fino agli anni Novanta, prezioso elemento di raccordo tra la Corona e i governi, specie per quanto riguardava gli aspetti salienti della politica militare[63].

Le relazioni dei progetti di legge in questa materia, rimasero appannaggio pressoché esclusivo dei militari. Esse furono svolte da Carlo Mezzacapo, che era anche l'unico ufficiale presente nella Commissione permanente di finanze e come tale 'sempre' relatore dello stato di previsione del Ministero della guerra.

La contemporanea assunzione di un ruolo legislativo e di uno tecnico-amministrativo nel mondo dell'esercito era comunque destinata a lasciare tracce molto evidenti. Al di là dell'assunzione di cariche 'di facciata' e spesso onorifiche, i generali si occuparono della gestione in Senato delle vicende legislative che li riguardavano.

Se è vero che gli uomini ai vertici delle alte gerarchie militari erano negli anni Ottanta e Novanta anche uomini che esercitavano un'influenza politica, e non solo tecnici, e che la dialettica tra le varie posizioni si articolava sui diversi piani incrociati, allora forse occorre riconsiderare il ruolo del Senato. Ci si può domandare infatti se la discussione e il voto del Senato sulle varie proposte del governo rappresentassero davvero quel 'facile' passaggio parlamentare[64] di cui si è spesso scritto. L'esempio dei militari, così come quello dei magistrati, dimostra che l'assiduità nei lavori preparatori da parte di senatori che ricoprivano alti incarichi in altri corpi e nelle burocrazie configurava una silenziosa, ma tuttavia efficace azione di *expertise*, di indirizzo e di difesa degli interessi. Sia per i magistrati, sia per i militari, possiamo concludere che, almeno per gli anni di fine Ottocento, gli interessi rappresentati premono sulla politica e la condizionano.

[63] Giacomo Durando fautore dell'influenza prussiana sull'esercito sardo, prima di essere nominato senatore era stato deputato per cinque legislature e dopo fu ministro della Guerra nei governi Cavour: cfr. N. ANTONETTI, *Gli Invalidi della Costituzione*, cit., p. 76, e U. LEVRA, *Dallo Statuto alla Convenzione di settembre*, cit., p. 51.

[64] Cfr. G. ROCHAT - G. MASSOBRIO, *Breve storia dell'esercito italiano*, cit., p. 74, che sostengono come «la trattativa» sulle scelte di politica militare avvenisse non nelle aule delle Camere, ma vi fosse prima l'accordo del governo, *in primis* con il sovrano, poi con le alte gerarchie e infine con la maggioranza parlamentare.

4. Esaminiamo infine la componente che aveva origine dall'amministrazione dell'Interno. Qui il quadro ci appare più problematico.

La categoria dei prefetti, a differenza del corpo dei militari e dei magistrati, non sembrò manifestare, almeno in quegli anni, un'attenzione specifica e mirata ai lavori del Senato. Salvo alcune eccezioni, infatti, per le questioni che interessavano da vicino l'attività amministrativa dell'Interno, era difficile che fosse nominato come relatore un senatore-prefetto. L'ipotesi di una corrispondenza di fatto tra senatori espressi dai diversi corpi amministrativi e materie di loro interesse specifico non sembra in questo caso, almeno per il periodo preso in considerazione dalla ricerca, trovare un reale riscontro nei documenti parlamentari, per lo meno pari a quello che si è visto per i magistrati e i militari. La spiegazione di questa diversità può essere rinvenuta in diversi fattori: ad esempio spesso la nomina interveniva abbastanza presto nella carriera professionale dei prefetti e quindi questi, ancora pienamente attivi nell'amministrazione[65], e, in servizio in città diverse da Roma, non potevano assicurare la loro presenza in Senato. Essi così non entravano nel novero degli 'assidui'. È il caso ad esempio di prefetti autorevoli come Bardesono di Rigras, prefetto a Milano dal 1879 al 1887 dopo esserlo stato a Palermo; o Lovera di Maria, prefetto a Torino dal 1885 al 1891; o anche Gadda (a Firenze dal 1884 al 1889)[66], e Vimercati-Sanseverino (a Napoli dal 1881 al 1888)[67].

Un'altra ragione può essere rinvenuta nella forte connotazione politica dei progetti provenienti dal Ministero dell'interno, su cui il Senato si divideva in base agli schieramenti (e a volte al di là del merito dei problemi). Era in questo senso più difficile che i senatori-funzionari si facessero tramite di un interesse di ceto. La partecipazione al dibattito parlamentare e anche quella agli uffici, era piuttosto motivata dall'appartenenza politica che non dalla competenza tecnico-giuridica o dalla provenienza burocratica. L'osmosi[68] tra politica e amministrazione giocava maggiormente nel

[65] N. Randeraad, *Gli alti funzionari del Ministero dell'Interno durante il periodo 1870-1899*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», XXXIX, 1989, 1, pp. 202-265.

[66] Giuseppe Gadda comunque svolse nel lungo periodo in cui fu senatore – ben trentadue anni dal 1869 al 1901 – relazioni e interventi su vari progetti di legge in special modo quando si trovava in 'aspettativa' o dopo che fu collocato a riposo. Cfr. *Repertorio dei relatori*, cit.

[67] Cfr. G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., p. 149.

[68] Il tema dell'osmosi è stato al centro della riflessione storiografica: vedi, tra gli altri, E. Ragionieri, *Politica e amministrazione nello Stato unitario*, Roma 1961; *Problemi dell'Uni-*

caso dei prefetti 'politici'[69], enfatizzando proprio le appartenenze politiche e mettendo tra parentesi i criteri di giudizio meramente tecnici. In questo caso era la politica, con le sue ragioni e le sue scelte, a pesare di più dell'appartenenza alla pubblica amministrazione.

Nel Senato degli anni Ottanta e Novanta coesistevano (spesso in senso figurato visto che molti di questi senatori-prefetti presenziavano in realtà assai raramente alle sedute) esponenti diversi – quasi «stratificati»[70] – per età e carriera. Vi erano senatori cui il laticlavio era stato concesso in virtù di un rapporto strettissimo con il sovrano, come nel caso di Cesare Trabucco di Castagnetto segretario personale di Carlo Alberto, nominato nel 1848; o come Nicola Pavese, nominato nel 1862, quando era intendente generale. Così Giuseppe Gadda, importante esponente politico della Destra, ministro dei Lavori pubblici nel governo Lanza nel 1869 – anno in cui era stato nominato senatore, dimessosi nel 1871, aveva svolto (quando era prefetto a Roma) l'importante incarico di commissario regio straordinario per il trasferimento della capitale[71].

tà d'Italia, Atti del convegno di studi gramsciani, Roma 19-21 marzo 1960, Roma 1962; *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Bari 1967, poi Roma 1979; «Studi storici», I, 1959-1960; E. ROTELLI, *Organizzazione costituzionale nella storiografia del secondo dopoguerra*, in *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, cit., pp. 13-45; R. FAUCCI, *Finanza, amministrazione e pensiero economico*, cit.; A. CARACCIOLO - S. CASSESE, *Ipotesi sul ruolo degli apparati burocratici nell'Italia liberale*, in «Quaderni storici», XVIII, 1971, 3, pp. 601-608; I. ZANNI ROSIELLO (ed), *Gli apparati statali dall'Unità al fascismo*, Bologna 1976, p. 26; G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., pp. 49 ss. «L'osmosi suddetta lambisce la storia costituzionale perché riguardando, come si è visto, anche la provenienza dei membri della Camera, attiene pure alla composizione del Parlamento. È un fatto che influisce sulla costituzione materiale e, in un certo senso, sulla stessa costituzione formale», cfr. E. ROTELLI, *Organizzazione costituzionale*, cit., pp. 38-39.

[69] E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione*, cit., p. 111, ha infatti evidenziato come esistessero già nella prima fase post-unitaria due tipologie di prefetti, sia pure con molti tratti in comune: gli 'amministrativi' e i 'politici'. I primi provenienti dalle burocrazie degli altri Stati pre-unitari o dalla burocrazia subalpina si configurarono subito fin dall'inizio come esecutori delle direttive del nuovo ordine; mentre i secondi, i prefetti 'politici', avevano un proprio ruolo nella sfera pubblica, anche indipendentemente dall'attività professionale, erano collaboratori del ministro e intervenivano sui problemi in un confronto dialettico con questo, «da pari a pari».

[70] Il termine è coniato da Luigi Einaudi per il Senato del 1919, ma ben si adatta in generale alla sua composizione: «a seconda dell'età di nomina i senatori rappresentavano, come negli strati geologici, le varie correnti d'opinione le quali successivamente avevano prevalso nel paese dal 1881 al 1919». Cfr. L. EINAUDI, *Ricordi e divagazioni*, cit., p. 35.

[71] Sui prefetti-senatori della Destra, tra cui Gadda, che si misero in aspettativa «per ragioni di salute», per non subire «l'epurazione» da parte della Sinistra all'indomani del

Altri senatori, nominati però nel periodo successivo, provenivano in realtà dalla carriera politica, che avevano lasciato per quella prefettizia quando era in vigore la legge sulle incompatibilità parlamentari[72]. Era quest'ultimo il caso di Luigi Gravina, esponente della Sinistra, anch'egli prefetto a Roma nel 1878 e nel 1880, o di Bartolomeo Casalis, che era stato deputato di Casella durante la VI legislatura del Regno di Sardegna (dal 1858 al 1860)[73]. Proprio Casalis anzi costituiva un esempio rappresentativo di quel *cursus* politico-amministrativo nel quale si iniziava a delineare una specificità 'burocratica' distinta dall'esperienza politica[74]: egli, piemontese, era entrato nella carriera burocratica nel 1860 a 35 anni, dopo esser stato deputato come consigliere presso l'Intendenza di Parma durante la dittatura Farini, svolgendo una serie di missioni politiche in Sicilia nel 1860 e ricoprendo l'incarico di prefetto in diverse sedi. Era stato poi tra il 1885 e il 1887 responsabile della pubblica sicurezza con Depretis, cui era molto legato. Avrebbe partecipato attivamente ai lavori del Senato, in cui sedette dal 1880 al 1903, talvolta occupandosi dei temi relativi all'ordine pubblico (e facendo parte dell'ufficio centrale del progetto di legge «Riordinamento della guardia di pubblica sicurezza a piedi»)[75].

Altri senatori-prefetti provenivano dall'esercito come Tamajo, già colonnello dell'Esercito italiano nel 1860 (aveva al suo attivo tre campagne di guerra) ed anche deputato[76]. Altri erano stati nell'amministrazione come Giuseppe Boschi, direttore delle carceri, o come Ottavio Lovera di Maria,

1876, cfr. N. ANTONETTI, *Gli Invalidi della Costituzione*, cit., p. 90; E. GUSTAPANE, *I prefetti dell'unificazione amministrativa nelle biografie dell'archivio di Francesco Crispi*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», XXXIV, 1984, 4, pp. 1034-1101. Gadda elaborò anche proposte per la riforma dell'amministrazione e si fece promotore di un progetto di legge per la bonifica dell'agro romano: *Bonifica dell'agro romano. Progetto di legge presentato al Senato*, in «Nuova Antologia», II serie, III, 1876, pp. 619-633; su Gadda, G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., pp. 50-52.

72 La legge n. 3830 del 1877 restò in vigore fino al 1887. In quell'anno fu modificata dall'articolo 7 della legge n. 4711 del 1887.

73 Per la biografia di Casalis cfr. E. GUSTAPANE, *I prefetti dell'unificazione amministrativa*, cit.; G. LOCOROTONDO, *B. Casalis*, in *DBI*, XXI, Roma 1978, pp. 127-132.

74 G. MELIS, *La partecipazione dell'alta burocrazia*, cit., p. 227.

75 Fu scelto però come relatore solo una volta, per un provvedimento che riguardava Torino.

76 Si veda E. GUSTAPANE, *I prefetti dell'unificazione amministrativa*, cit., p. 1050, sul problema dei generali-prefetti in cui sostiene la generale ostilità dell'opinione pubblica del tempo a questo fenomeno.

anch'egli già prefetto e direttore del servizio di pubblica sicurezza dal 1883 al 1885. Questi ultimi senatori nominati rispettivamente nel 1884 e nel 1877, erano piemontesi: ed in effetti si può documentare come le nomine dal 1876 al 1887 relative alla categoria dei prefetti privilegiassero la provenienza dalle province del Regno sardo[77].

Nella vicenda esemplare di Cesare Bardesono di Rigras (anch'egli torinese) si ritrovano gli elementi comuni ai senatori-funzionari di questo periodo, con un tratto però più specificatamente collegato alle vicende burocratiche: la partecipazione al processo di unificazione, il rapporto con Cavour e con il re, l'abilità di amministratore apprezzata anche da Depretis, che, nonostante Bardesono fosse stato legato alla Destra, lo volle prefetto di Milano e lo nominò senatore nello stesso anno 1876[78].

Motivo della scarsa partecipazione dei senatori-prefetti ad un lavoro legislativo più sotterraneo – che comportava certamente una minor visibilità – era dunque dovuto anche al ruolo politico di primo piano che alcuni di questi funzionari ricoprivano. Un esempio fra tutti quello di Codronchi Argeli[79], in questo periodo prefetto di Napoli e poi di Milano, personaggio politico di primo piano, fu in seguito commissario civile per la Sicilia e poi ministro.

Le eccezioni, nel periodo preso in esame, furono in pratica costituite solo da due senatori-prefetti: Antonio Malusardi, nominato nel 1877, e, soprattutto, Carlo Verga, in Senato dal 1872, prefetto collocato a riposo dal 1869, che furono gli unici a partecipare alla Commissione permanente di finanze. Il primo[80] – nella XVI legislatura – si occupò della relazione allo stato di previsione del Ministero dell'interno per gli anni 1887-1888 e

[77] Cfr. G. MELIS, *La partecipazione dell'alta burocrazia*, cit., p. 227, che nota che nelle «informate» del 1890 si realizzò la predominanza di prefetti meridionali.

[78] A. SALADINO, *Cesare Bardesono di Rigras*, in *DBI*, VI, Roma 1964, pp. 273-276, e D. D'URSO, *Prefetti d'altri tempi. Cesare Bardesono, Guglielmo Capitelli*, Alessandria 1990.

[79] Su Giovanni Codronchi Argeli si veda la biografia in D. D'URSO, *Storie di prefetti*, Alessandria 1991, nonché F. CAMMARANO, *Il progresso moderato. Un'opposizione liberale nella svolta dell'Italia crispina (1887- 1892)*, Bologna 1990, p. 147, che lo individua come elemento di raccordo tra la Destra e Crispi: successore di Minghetti alla presidenza dell'Associazione Costituzionale delle Romagne, fu nominato prefetto di Napoli da Crispi nel gennaio 1889 e senatore nel dicembre successivo, poi prefetto di Milano nel 1890.

[80] Antonio Malusardi, nato nel 1818, prefetto a Palermo nel 1876 ebbe prevalentemente una carriera amministrativa. Cfr. M. MISSORI, *Governi, alte cariche dello Stato e prefetti*, cit.

partecipò agli uffici centrali di numerosi provvedimenti d'iniziativa dello stesso ministero, ricoprendo anche la carica di segretario del Senato a partire dalla II sessione della stessa legislatura. Il secondo, Carlo Verga[81], deputato nella X e XI legislatura, prese parte attivamente ai lavori del Senato (anch'egli ne fu segretario per lungo tempo) e svolse, durante la sua lunga permanenza nella Camera Alta, numerose relazioni a progetti di legge aventi ad oggetto argomenti assai diversi[82]: «dei più assidui ai lavori del Consesso vitalizio – scrisse di lui Sarti – in esso egli è fra i maggiormente periti in materia amministrativa»[83].

Il caso del progetto di legge «Collocamento in aspettativa ed a riposo per motivi di salute dei prefetti del regno» può essere preso ad esempio della 'politicità' dei senatori-prefetti. Com'è noto, il provvedimento – divenuto la legge n. 4711 del 1887 – consentiva al ministro dell'Interno di collocare temporaneamente in aspettativa i prefetti che non intendeva più utilizzare per motivi politici o altro. Non era cioè più necessario, come avveniva precedentemente, continuare a servirsi di loro o metterli definitivamente a riposo[84]: ciò chiaramente agevolava i trasferimenti di prefetti che accompagnavano il cambio del ministro. Inoltre, sempre per i prefetti, venivano abrogati i limiti all'eleggibilità alla Camera dei deputati stabiliti dalla legge del 1877.

Dei cinque uffici che avrebbero esaminato il testo del progetto di legge proveniente dall'altro ramo del Parlamento[85], due nominarono un relatore avverso al provvedimento: il I ufficio respinse completamente il senso del

[81] Su Carlo Verga, nato nel 1814, cenni biografici si trovano in T. SARTI, *Il Parlamento subalpino e nazionale. Profili e cenni biografici di tutti i deputati e senatori eletti e creati dal 1848 al 1890 (legislatura XVI), con appendice contenente i profili e cenni biografici dei deputati e senatori eletti e creati durante le legislature XVII, XVIII e XIX*, Roma 1896.

[82] Nella legislatura XVI, Verga svolse relazioni sul progetto di legge relativo al catasto (n. 90), alla cittadinanza (n. 75), alle epidemie (n. 25) e fu scelto come commissario in vari uffici centrali (per i progetti di legge aventi per oggetto la magistratura e il piano regolatore di Genova).

[83] T. SARTI, *Il Parlamento subalpino e nazionale*, cit., p. 956 e D. FARINI, *Diario di fine secolo*, cit., I, *passim*.

[84] Su cui si veda G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., p. 140, e V. PACIFICI, *A. Annaratone, (1844-1922), Le condizioni dei prefetti nell'Italia liberale*, Roma 1990, p. 16.

[85] *ASR*, Leg. XVI, Sess. I, *Documenti*, n. 167, poi la già citata legge del 14 luglio 1887 n. 4711.

progetto[86], poiché – obiettò – avrebbe fatto del prefetto «un funzionario politico», ponendolo in una condizione diversa da quella di tutti gli altri funzionari dello Stato. L'ufficio scelse perciò come relatore Brioschi, notoriamente avverso alla politica di Crispi. Il II ufficio[87] si divise tra chi sosteneva le posizioni del governo, come il prefetto Casalis[88], e chi dichiarava (come un altro prefetto, Faraldo) la legge vigente migliore della proposta in discussione; e fu Faraldo ad essere scelto come relatore. Negli altri tre uffici erano stati nominati per l'ufficio centrale – durante riunioni abbastanza serrate[89] – esponenti politici come Domenico Farini, Carlo Alfieri di Sostegno e un ex-magistrato al momento consigliere di Stato[90], Vincenzo Errante. È da notare che parteciparono in totale a questa prima fase del dibattito 47 senatori, quando le sedute degli uffici vedevano di norma una partecipazione assai più scarsa (spesso appena una quindicina di senatori per cinque uffici).

Alla riunione dell'ufficio centrale, Crispi, nel tener fermo il principio secondo il quale «i prefetti debbono avere le idee del governo», dichiarò che avrebbe fatto un uso «parco» delle nuove disposizioni[91]. In aula il

[86] *ASR*, Leg. XVI, *Verbali degli uffici*, Ufficio I, 8 luglio 1887. Parteciparono alla discussione i senatori Celesia, Betti, Cremona, Sonnino, Mezzacapo, Brioschi, Prinetti, Petri, Costa, Pierantoni. Cfr. ASSR, *I Verbali degli uffici*.

[87] Composto dai senatori Trocchi, Faraldo, Valsecchi, Corte, Casalis e Serafini.

[88] Casalis, uomo di Depretis – su cui Farini disse «vien poco e poco si mescola», era stato direttore dei servizi di pubblica sicurezza fino all'aprile di quell'anno (venne sostituito il 15 luglio 1887 da Luigi Berti alla nuova direzione generale della pubblica sicurezza voluta da Crispi); dopo la morte di Depretis del 29 luglio del 1887, senza più una «copertura politica», fu posto in aspettativa in base alla nuova legge il 1° ottobre 1888. Cfr. D. D'URSO, *Storie di prefetti*, cit.; G. LOCOROTONDO, *B. Casalis*, cit.; E. GUSTAPANE, *I prefetti dell'unificazione amministrativa*, cit., p. 1066.

[89] Nella seduta dell'ufficio III erano presenti i senatori: Majorana, Guarneri, Errante, Sormani Moretti, Solidati Tiburzi, Malusardi, Cambray Digny, Barracco, C. Verga, Alvisi, Auriti; in quella dell'ufficio IV: Manzoni, Finali, Torre, Alfieri, Cosenz, Pecile, Moscuzza, Tamajo, Tabarrini, Ferrati, Fiorelli, Vitelleschi; in quella del V: Cannizzaro, Allievi, De Sonnaz, Bartoli, Colombini, Farini, Corsini, Rosa, D'Ancona. Cfr. ASSR, *Verbali degli uffici della XVI legislatura, passim.*

[90] Errante fu nominato presidente di sezione del Consiglio di Stato il 16 settembre 1887: cfr. C. ZOLI, *Cenni biografici sui componenti del Consiglio di Stato (1831-1931)*, in *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario*, II, Roma 1932, p. 63.

[91] Nel fascicolo del progetto di legge n. 167, *Processo verbale dell'ufficio centrale* del 10 luglio 1887. In realtà questo uso non fu poi molto 'parco' se si considera il vasto movimento di prefetti, direttori generali, capi di divisione che accompagnò i diversi governi

dibattito si concentrò in un'unica giornata, l'11 luglio[92]: vi furono gli interventi contrari di due dei cinque componenti dell'ufficio centrale, Brioschi e Alfieri, che evidenziarono ancora il rischio che i prefetti fossero sempre di più legati al potere politico. Crispi scelse una linea conciliante, di rassicurazione nei confronti del Senato, sostenendo che si trattava in realtà di disposizioni di ordine amministrativo, come quella che garantiva un giusto compenso ai prefetti posti in aspettativa, e, anzi, promettendo di non fare «alcun uso politico della legge»[93]. Il fondamento di questo impegno era – come egli affermò – «nella tempra dell'uomo che dirige lo Stato». Ed aggiunse:

«sta in noi, sta nel Parlamento, il quale invigila su tutto ciò che si fa nello Stato, ha il sindacato sugli atti della pubblica amministrazione, e può essere, degli atti cattivi, il correttore e il punitore»[94].

Dopo questo riconoscimento del ruolo del Senato, Crispi ottenne l'approvazione del provvedimento, convincendo anche il riluttante senatore Alfieri[95]. Le obiezioni derivanti da un'ottica di ceto e dall'esigenza di difendere un'autonomia dell'amministrazione furono battute e gli stessi senatori-funzionari le abbandonarono in nome di un'opzione politica esterna, dettata dal vertice dell'esecutivo.

Talvolta, i senatori-prefetti prendevano parte al dibattito in aula mettendo a frutto la propria competenza professionale, in modo tale da dare motivazioni più forti alle soluzioni politiche prescelte. Fu il caso di Luigi Zini ('prefetto politico' con specifiche competenze in materia) nel dibattito sul progetto di legge sul personale della pubblica sicurezza[96]. Si era infatti

Crispi, e in generale tutti i momenti critici e di transizione nella composizione dei gabinetti. Cfr. N. Randeraad, *Gli alti funzionari del Ministero dell'Interno*, cit., p. 222.

[92] *ASR*, Leg. XVI, Sess. I, *Discussioni*, 11 luglio 1887, pp. 1718 ss.

[93] *ASR*, Leg. XVI, Sess. I, *Discussioni*, 11 luglio 1887, p. 1734: «L'ordine che io diedi ai prefetti appena giunto al potere fu che si tenessero lontani da simili influenze (politiche), che erano diventate, direi quasi, una prepotenza nella pubblica amministrazione» e ancora sulle incompatibilità parlamentari che si abolivano con la legge: «Non abbiamo noi visto deputati usciti da Montecitorio, fatti attendere 6 mesi prima di ottenere un pubblico ufficio? Non abbiamo noi visto altri esser nominati senatori per esser chiamati poscia a pubblici uffizi?».

[94] *ASR*, Leg. XVI, Sess. I, *Discussioni*, 11 luglio 1887, p. 1735.

[95] *ASR*, Leg. XVI, Sess. I, *Discussioni*, 11 luglio 1887, p. 1735, si veda la tornata del 12 luglio, in cui fu approvato il progetto con 60 senatori favorevoli e 18 contrari.

[96] *ASR*, Leg. XVI, Sess. IV, *Documenti*, n. 9. La commissione speciale per l'esame del progetto era formata da Auriti, Canonico, Bargoni, Ferraris, Ghiglieri, Martinelli e Puccioni

arrivati a un punto in cui si rischiava di urtare la «suscettibilità militare» – come la definì Canonico – del senatore-generale Mezzacapo e con lui dell'esercito[97]. Nel testo della proposta governativa si prevedeva infatti che i capi militari la cui truppa fosse stata richiesta per prestare un servizio di ordine pubblico fossero 'agli ordini' degli ufficiali di pubblica sicurezza. La commissione eliminò questo rapporto di dipendenza. Fortis, in rappresentanza del governo riaffermò allora la necessità della «subordinazione» dell'esercito e, ovviamente, Mezzacapo, si oppose strenuamente[98]. Zini, ricordando i regolamenti e le istruzioni vigenti fino dal tempo in cui egli aveva tenuto l'ufficio di prefetto, diede di fatto ragione al senatore-generale, sostenendo che la parola «ordini» non si doveva mai impiegare, nemmeno rispetto al comandante dei carabinieri che pure era sicuramente alle dipendenze del prefetto e, nei confronti del quale, ciò nonostante «era ingiunto di adoperare la parola 'richiedere, richiesta'»[99]. L'*éscamotage* convinse il Senato, che approvò[100]. La Camera avrebbe poi confermato il testo come emendato da Zini. Si configurava così una scelta di mediazione, ed una concessione al potere militare, basata però sul modello della prassi prefettizia estesa a tutti i casi in cui autorità di polizia si dovessero valere dell'ausilio militare.

A esaminarlo nel suo complesso, pur con le ovvie eccezioni, il lavoro dei prefetti più attivi e assidui in Senato – nel periodo crispino – sembra obbedire in realtà più a motivazioni politiche che all'esigenza di rappresentare interessi ed orientamenti propri dell'amministrazione a cui appartengono. Ciò dipende dalla qualità di questa specifica *élite*. Essa da un lato comprende un personale di formazione tecnico-amministrativa, meno assiduo e presente in assemblea; dall'altro un gruppo che si fa sentire, ma che ha una vocazione politica preminente rispetto alla rappresentanza di interessi prettamente burocratici.

che fu nominato relatore. Discussioni in aula il 20, 21, 22 e 24 marzo 1890, fu approvato con modificazioni (su 78 votanti, favorevoli 59 e contrari 25), ritornò alla Camera e fu riapprovato con ulteriori modifiche, definitivamente approvato dal Senato (*Atti del Senato*, n. 9-C) il 21 giugno 1890.

[97] *ASR*, Leg. XVI, Sess. IV, *Discussioni*, 21 marzo 1890, pp. 303 ss.

[98] «Sono senatore, è vero, ma son pure generale; in me queste due qualità formano un tutto solo e non potrei scinderle» *ASR*, Leg. XVI, Sess. IV, *Discussioni*, 21 marzo 1890, p. 306.

[99] *ASR*, Leg. XVI, Sess. IV, *Discussioni*, 21 marzo 1890, p. 304.

[100] *ASR*, Leg. XVI, Sess. IV, *Discussioni*, 22 marzo 1890, p. 314.

IV.

Per definire i rapporti tra *élites* dirigenti ai vertici delle varie istituzioni statali, gli storici hanno da tempo individuato la categoria della 'osmosi' o 'simbiosi'. Essa vale a descrivere le varie forme di comunicazione e di compenetrazione che hanno legato insieme, durante tutta l'epoca liberale, il Parlamento, il Governo, la Pubblica amministrazione.

Ai fini di questa indagine, si è tenuto presente che, proprio verso la fine dell'età crispina, la simbiosi tra componente amministrativa e componente politica, entro la classe dirigente liberale, sembrò incrinarsi, con la progressiva formazione di una classe burocratica che si definì in modo autonomo. Ciò fu ancora più evidente negli anni di Giolitti.

Con Crispi, il Parlamento affrontò numerose ed importanti riforme in campo amministrativo. Nello stesso tempo, emergevano sulla scena pubblica personalità provenienti principalmente dalle carriere amministrative. Spesso si trattava di uomini della stessa generazione di Crispi, che avevano partecipato alla lotta per l'indipendenza italiana. Ed era una generazione composta non solo da piemontesi, ma anche da meridionali: un ampio numero di burocrati, che erano giunti ai vertici dell'amministrazione e che poi arrivarono al laticlavio.

Ho tentato di svolgere un ragionamento differenziato a seconda dei gruppi burocratici esaminati, anche se tutti appaiono connotati da un comune intreccio tra amministrazione e politica. Alcuni di questi, come i militari e i magistrati (sia pure in modo differenziato), realizzarono 'di fatto' un monopolio assoluto, o quasi, sulle questioni che li riguardavano da vicino, anche se si deve tener presente il forte grado di intercambiabilità di ruoli tra responsabilità amministrative e politiche documentate dalle biografie individuali. Ancora negli anni Ottanta, la piena 'professionalizzazione' delle carriere era un processo appena avviato, che non toccava da vicino la generazione d'estrazione risorgimentale, anagraficamente ancora in maggioranza nell'aula di Palazzo Madama. E tuttavia, sempre per ciò che riguarda i magistrati e i militari, le scelte politico-legislative appaiono prevalentemente modellate sui rispettivi interessi di ceto.

Il caso dei prefetti presenta un tratto diverso: non esiste la stessa rispondenza tra attività legislativa e interessi amministrativi specifici, se non in una chiave molto politicizzata.

Ricostruire la storia personale, professionale e politica di questi senatori-funzionari, ripercorrere puntualmente le loro attività è la via più concreta per comprendere le forme, i movimenti interni ed i limiti del sistema di

relazioni tra amministrazione e politica. Nascono nuove spinte all'autonomia, che non rompono l'equilibrio tradizionale complessivamente descritto nel concetto di simbiosi, ma lo rendono più mutevole e problematico. E il Senato regio può essere visto come un luogo istituzionale ove quel sistema di relazioni vive e si trasforma.



I funzionari-deputati tra Parlamento e amministrazione in una prospettiva comparata

di *Anna Gianna Manca*

1. *Valore euristico dello studio delle incompatibilità parlamentari*

Nel nostro ordinamento, dove il funzionamento del sistema di governo parlamentare esige, per la sua stessa sopravvivenza, la continua relativizzazione del principio della divisione dei poteri, in linea di principio generale la eleggibilità parlamentare degli impiegati pubblici, statali o altro, costituisce quasi un'ovvietà. E ciò in modo particolare da quando la Corte costituzionale, in una sua sentenza del 1969, ha ribadito, nello spirito dell'art. 51 della Costituzione, che «l'eleggibilità è la regola, l'ineleggibilità l'eccezione»[1].

Nel 1971 Vittorio Di Ciolo chiudeva la voce *Incompatibilità ed ineleggibilità parlamentari* dell'*Enciclopedia del diritto* riprendendo l'assunto a cui era giunta la nostra Corte suprema[2], non senza tuttavia tralasciare di rimarcare la netta inversione di rotta segnata dallo «spirito liberale della legislazione e della giurisprudenza costituzionale della nostra epoca repubblicana» rispetto alla «preoccupazione del legislatore italiano di tutto il secolo scorso», quando si sarebbe cercato «a più riprese, con differenti statuizioni normative, di conciliare vari principi che apparivano difficilmente conciliabili» come quelli, ad esempio,

[1] Cfr. sentenza della Corte costituzionale del 26 marzo 1969 n. 46, in «Giurisprudenza costituzionale», 1969, p. 547, cit. in R. SCARCIGLIA, *Parlamento. La ratio delle cause di ineleggibilità: profili ricostruttivi e rilievi critici*, in «Quaderni costituzionali», XVII, 1997, 2, pp. 345-356, qui p. 346. L'art. 51 della Costituzione recita: «Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. La legge può, per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica. Chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro».

[2] Cfr. V. DI CIOLO, *Incompatibilità ed ineleggibilità parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Milano 1971, pp. 41-68, qui p. 44.

«della divisione dei poteri, del buon funzionamento della pubblica amministrazione, ... del rispetto della libertà dell'elettore di votare per il candidato ritenuto più meritevole, quand'anche quest'ultimo fosse un pubblico funzionario»[3].

Convergendo, sostanzialmente, sulle posizioni di Di Ciolo, anche Carlo De Cesare, più di recente, nella medesima voce dell'*Enciclopedia Giuridica* della Treccani del 1989, constatava come

«nel nostro ordinamento siano ormai scomparse tutte quelle cause di ineleggibilità collegate con la qualifica di dipendente pubblico previste dal sistema prefascista, in omaggio ad una interpretazione radicale del principio della divisione dei poteri che temeva pressioni ed interferenze dell'esecutivo sui parlamentari; attualmente, com'è noto i dipendenti dello Stato eletti al Parlamento sono collocati d'ufficio in aspettativa per tutta la durata del mandato parlamentare»[4].

Lasciamo per il momento da parte la tesi sostenuta dai nostri due autori per cui anche dal punto di vista delle norme costituzionali e/o legislative in materia di eleggibilità ed incompatibilità parlamentare dei dipendenti pubblici si deve rilevare una cesura netta tra l'Italia liberale ottocentesca e prefascista da un lato e la nostra epoca repubblicana dall'altro. Un'ipotesi interpretativa per certi versi addirittura opposta, ma non meno suggestiva, è stata sostenuta molto recentemente ad esempio da Gianni Long, il quale, prendendo le mosse da una visione dei rapporti tra Parlamento e Governo che sarebbero ancora oggi prevalentemente conflittuali, è piuttosto attento a sottolineare che «un fumus di incompatibilità per tutti i dipendenti pubblici permane nella vigente legislazione italiana», che «sulla base dell'elenco delle categorie oggi considerate ineleggibili dall'art. 10 del vigente Testo Unico (del 30 marzo 1957, n. 361) è possibile riscontrare sia la preoccupazione per l'influenza sul corpo elettorale, sia quella per una eccessiva 'burocratizzazione' del Parlamento (talora presenti insieme)», come, infine, non vada dimenticato «che la vecchia ineleggibilità generalizzata dei pubblici dipendenti è oggi in parte sostituita dalla altrettanto generalizzata collocazione in aspettativa d'ufficio, per tutta la durata del mandato»[5].

Il riferimento alla normativa italiana contemporanea in materia di eleggibilità ed incompatibilità parlamentare dei dipendenti pubblici, serve

[3] *Ibidem*, 47.

[4] Cfr. C. De Cesare, *Incompatibilità ed ineleggibilità parlamentari*, in *Enciclopedia Giuridica*, XVI, Roma 1989, pp. 1-11, qui p. 5.

[5] Cfr. G. Long, *Ineleggibilità ed incompatibilità*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VIII, Torino 1993, pp. 274-288, qui p. 279.

qui solo ad introdurre più agevolmente il tema del presente intervento, vale a dire le eleggibilità e le incompatibilità parlamentari dei dipendenti pubblici nel contesto storico dello Stato costituzionale e di diritto dell'Ottocento europeo.

Nell'avvicinarsi al tema urge, anzitutto, esorcizzare l'arido tecnicismo giuridico nonché l'aria di marginalità di cui la materia appare oggi ammantata nelle trattazioni giuridiche specialistiche di diritto costituzionale, amministrativo e parlamentare, nel tentativo di riportare alla luce la rilevanza politico-costituzionale di prim'ordine, che la questione delle ineleggibilità e delle incompatibilità parlamentari dei dipendenti pubblici certamente rivestiva nell'Ottocento costituzionale europeo, particolarmente nei primi decenni di costruzione del moderno Stato costituzionale rappresentativo.

La scommessa è quella di scoprire e definire il valore paradigmatico o meno rivestito dall'ammissione o dall'esclusione, *in toto* o in parte, costituzionale o legislativa, dei funzionari pubblici dalle Camere elettive per lo storicamente determinato configurarsi dei rapporti tra Parlamento e Governo nella prassi politico-costituzionale delle principali monarchie costituzionali europee ottocentesche. In altre parole, si tratta di verificare se le norme relative alla eleggibilità e/o incompatibilità parlamentare dei dipendenti pubblici possano essere studiate e usate come grimaldello per la comprensione della natura del patto o compromesso costituzionale (senza attribuire all'espressione compromesso alcun significato di valore) che stava alla base di ogni Stato costituzionale rappresentativo.

Il primo problema è naturalmente quello di stabilire 'se' sia effettivamente rinvenibile un nesso tra la forma di governo di un determinato Stato nazionale e la presenza, nella Costituzione o nella legge elettorale, di tali norme. Il disvelamento della effettiva presenza di tale nesso non potrà avvenire se non contestualmente alla definizione della qualità del nesso. Ogni determinazione costituzionale o legislativa volta a regolare l'accesso dei dipendenti pubblici nelle rappresentanze popolari elettive, come pure però, sia ben chiaro, la sua assenza da un ordinamento statal-costituzionale (è il caso questo ad esempio della Prussia o della Germania in genere e della Francia dell'età della Restaurazione), è comunque in grado di dirci qualcosa circa la motivazione politica più o meno contingente che ha ispirato la soluzione adottata, circa la o le forze politiche che l'hanno sostenuta, imposta o contrastata, circa il progetto politico di governo a cui quella soluzione doveva essere funzionale nelle intenzioni del costituente o del legislatore che la adottarono, circa l'obiettivo politico a cui essa fu oggettivamente e storicamente funzionale magari anche contro o al di là di quelle intenzioni.

Nella ricerca di tale nesso, sarà anzitutto necessario liberarsi del fardello dell'ideologia organicistico-statalista che trapelava inconfondibilmente dalle argomentazioni di tanti costituzionalisti liberal-moderati di epoca (monarchico-)costituzionale, quale fu ad esempio, in Italia, Domenico Zanichelli. Questi, infatti, in un suo lavoro del 1887, affermò che «la proscrizione generale degli impiegati dalla Camera perché dipendenti dal Governo» era caratteristica di quelle monarchie rappresentative dove «le assemblee e l'autorità regia stanno di fronte l'un all'altra come corpi distinti e separati», dove «la legge nasce da un patto tra il re e i rappresentanti del popolo, poteri l'uno all'altro estranei e tra i quali spessissimo [è] per necessità delle cose ... opposizione di interessi», dove insomma, secondo Zanichelli, «manca il concetto dell'unità dello Stato»[6]. Se fosse vero quanto asserito da Zanichelli, e cioè che gli impiegati pubblici furono tenuti lontano dalle rappresentanze popolari elettive negli stati in cui più forte e radicale era la contrapposizione tra Parlamento e Governo, non ci si spiegherebbe ad esempio come mai le monarchie costituzionali tedesche, tutte indelebilmente segnate da un altissimo tasso di conflittualità politica interna, secondo quanto emerge dai lavori di storici come ad esempio H. Boldt, H. Brandt, G. Grünthal[7], avessero in linea di massima optato sin dall'inizio per l'ammissione generalizzata degli impiegati pubblici nelle Camere elettive. La questione, evidentemente, non può essere drasticamente semplificata così come fece Domenico Zanichelli che, nell'auspicare una più nutrita rappresentanza di impiegati pubblici nella Camera dei deputati italiana ottocentesca, stigmatizzò, come abbiamo visto, l'effetto disgregatore dell'unità dello Stato a suo avviso prodotto dai provvedimenti di loro esclusione dalle Camere elettive. Il dato della costante «opposizione ... di interessi fra Governo e Camera rappresentativa»[8], contrap-

[6] Cfr. D. ZANICHELLI, *Questioni di diritto costituzionale e di politica*, II: *Le incompatibilità parlamentari*, Bologna 1887, p. 8.

[7] Sulla *Konfliktanfälligkeit* della monarchia costituzionale tedesca cfr. anzitutto H. BOLDT, *Verfassungskonflikt und Verfassungshistorie*, in «Der Staat», Beiheft 1, 1975, pp. 75-102, in particolare p. 75; R. WAHL, *Die Entwicklung des deutschen Verfassungsstaates bis 1866*, in J. ISENSEE - P. KIRCHOF (edd), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, I: *Grundlagen von Staat und Verfassung*, Heidelberg 1987, pp. 3-34, in particolare p. 12; per un'analisi di casi territoriali particolari (Prussia e Württemberg) sia qui sufficiente il rinvio a G. GRÜNTHAL, *Parlamentarismus in Preußen 1848/49-1857/58*, Düsseldorf 1982, e H. BRANDT, *Parlamentarismus in Württemberg 1819-1870. Anatomie eines deutschen Landtags*, Düsseldorf 1987.

[8] Particolare rilievo a questo contrasto fu conferito già da R. VON MOHL nel suo *Über die verschiedene Auffassung des repräsentativen Systemes in England, Frankreich und Deutsch-*

posizione dallo Zanichelli tanto moralisticamente quanto sterilmente stigmatizzata ed esorcizzata[9], sembra essere stata piuttosto, senza eccezione, la realtà della storicamente documentabile quotidiana vita politico-istituzionale della forma di governo della monarchia costituzionale ottocentesca.

Da una superiore consapevolezza e accettazione dell'intima natura conflittuale non solo delle monarchie costituzionali europee ma 'anche' del cosiddetto 'governo parlamentare' italiano, mi sembra del resto che prendesse le mosse anche Ruggero Bonghi, quando, nello stesso torno di tempo, sempre a proposito delle incompatibilità parlamentari dei dipendenti pubblici, ma ponendo la questione in termini assai più realistici, rifletteva, non su come arginare o mettere a tacere una volta per tutte quella conflittualità, ma su come «trovar modo che un'assemblea, delle molte magagne onde può essere viziata, non abbia almen questa, che i deputati, in luogo di sindacare il potere esecutivo e vigilarlo, se ne facciano i servitori; e servitori perché tengono ufficio sotto di esso»[10], come trovar modo cioè che la dialettica conflittuale tra Parlamento e Governo non si esaurisse per progressiva erosione di identità del primo.

2. *La particolarità del caso tedesco a confronto con il 'modello' francese*

La 'specialità' dell'epoca costituzionale prussiana e tedesca in genere, così come di quella austriaca, rispetto agli altri Stati costituzionali ottocenteschi europei, nel garantire la generale eleggibilità parlamentare dei pubblici impiegati, non sarà mai rimarcata abbastanza. Il principato di Schwarzburg-Sondershausen, che nella sua Costituzione del 1841 escluse i funzionari pubblici sia dal diritto elettorale attivo che da quello passivo, rimase un caso unico nella storia costituzionale tedesca[11].

land, in *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, I: *Staatsrecht und Völkerrecht*, Tübingen 1860, ristampa Graz 1962, pp. 33-65, qui pp. 50 ss.

9 D. ZANICHELLI, *Questioni di diritto costituzionale e di politica*, II, cit., p. 9.

10 R. BONGHI, *Le incompatibilità parlamentari*, in «Nuova Antologia di scienze, lettere ed arti», serie II, XLII, 1883, vol. LXXII della raccolta, pp. 728-766, qui p. 729.

11 H. WIDER, *Der Staatsbeamte als Abgeordneter. Eine staatsrechtsgeschichtliche Studie von den Anfängen des Konstitutionalismus in Deutschland bis zu den Tagen der Weimarer Reichsverfassung*, Dissertation, Tübingen 1923, p. 30.

La Costituzione prussiana del 1850[12], che anche in questa materia fu presa a modello da tutte le costituzioni tedesche successive, non fece menzione alcuna di incompatibilità di qualsiasi tipo tra mandato parlamentare e ufficio pubblico, affermando invece (art. 78) che «i funzionari non abbisognano [della concessione] del congedo [da parte dei loro superiori] per entrare alla Camera». E anche il diritto elettorale vigente in Prussia dal maggio 1849 sino alla fine della monarchia costituzionale prussiana, non conteneva alcuna norma in qualche modo limitativa dell'eleggibilità parlamentare degli impiegati pubblici. L'eleggibilità dei funzionari alla Camera dei deputati prussiana non era così soggetta a limitazione, né quantitativa, relativa cioè al numero complessivo, né qualitativa, relativa cioè al tipo di funzionari. Infatti, tanto i funzionari dell'ordine giudiziario (*Justizbeamte*), quanto i funzionari più propriamente amministrativi (*Verwaltungsbeamte*), erano eleggibili anche all'interno delle circoscrizioni in cui esercitavano il loro ufficio e indipendentemente dal posto da essi occupato nella gerarchia amministrativa o giudiziaria[13].

La Costituzione imperiale del 28 marzo 1849, e cioè la Costituzione approvata dall'Assemblea di Francoforte, aveva accordato (§ 95) ai deputati, proprio come quella prussiana, la diaria ed il rimborso delle spese di viaggio. All'art. 6 della legge elettorale dell'aprile 1849, emanata dalla stessa Assemblea, era inoltre contenuta la determinazione, che ricalcava senza residui quella della Costituzione prussiana, secondo cui i funzionari non abbisognano della concessione del congedo per potersi dedicare al loro mandato parlamentare[14].

Determinazioni simili a quelle della Costituzione di Francoforte e della Costituzione prussiana si trovano anche, sia detto qui solo a titolo d'esem-

[12] Cfr. *Verfassungsurkunde für den preußischen Staat (31.1.1850)*, ripubblicata da ultimo in E.R. HUBER (ed), *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, I: *Deutsche Verfassungsdokumente 1803-1850*, Stuttgart 1978^3, pp. 501-514. Una trad. it. di questa costituzione fu curata da L. PALMA, cfr. *Le costituzioni dei popoli liberi. Testi delle principali Costituzioni moderne* (Biblioteca di Scienze politiche e amministrative. Serie II, 2), Torino 1894, pp. 1-1021, qui pp. 783-795.

[13] Cfr. A.G. MANCA, *Il funzionario-deputato tra parlamento e governo nella Prussia dell'Ottocento*, in «Studi storici», XXXIX, 1998, 1, pp. 161-200.

[14] Cfr. A.G. MANCA, *Die Beamten in der französischen und deutschen verfassungsgebenden Versammlung von 1848*, di prossima pubblicazione in traduzione tedesca negli Atti del convegno «Verfassungswandel um 1848 im europäischen Vergleich» organizzato presso la Humboldt Universität di Berlino dall'11 al 13 giugno 1998 da Pierangelo Schiera e Martin Kirsch.

pio, nella Costituzione della Baviera del 4 giugno 1848 ed in quella dell'Hannover del 5 settembre 1848; anche nella Costituzione imperiale del 1871 non c'è alcuna incompatibilità tra rappresentanti del popolo e funzionari ed è così affermata, implicitamente, la piena eleggibilità di questi ultimi. La medesima illimitata eleggibilità parlamentare dei funzionari pubblici si trova poi, come già accennato all'inizio del presente paragrafo, nella generalità delle costituzioni austriache dell'Ottocento[15]; i tentativi dei democratici radicali austriaci, negli anni Ottanta, di introdurre l'incompatibilità parlamentare per i funzionari statali, risultarono vani.

In sintesi, le costituzioni tedesche reputarono in genere che non sussistesse alcuna incompatibilità oggettiva tra la condizione del moderno rappresentante popolare e quella del servitore dello Stato, anche se quest'ultimo doveva prestare giuramento di fedeltà e obbedienza non solo ai superiori diretti ma naturalmente anche al monarca ed ai 'suoi' ministri, mentre il deputato, nel giurare di rispettare la Costituzione, si obbligava anche a votare 'secondo il suo libero convincimento', svincolato da 'mandati e istruzioni'[16].

Quanto problematico dovesse rivelarsi il doppio ordine di fedeltà a cui si trovava a dover contemporaneamente rispondere il funzionario-deputato in un sistema di governo fondamentalmente dualistico, caratterizzato cioè da un rapporto ineliminabilmente conflittuale tra le nuove istituzioni costituzionali-rappresentative da un lato ed il governo monarchico ed i vertici della 'sua' amministrazione dall'altro, risulterà particolarmente chiaro ogni volta che i conflitti costituzionali da latenti diverranno manifesti, ogniqualvolta il monarca o il suo governo pretenderanno dal funzionario di non venir meno al suo giuramento di fedeltà e obbedienza neanche nell'aula parlamentare.

A proposito del caso tedesco in genere si è parlato, come si è visto, di specialità. La stragrande maggioranza degli Stati europei seguì invece,

[15] Cfr. la voce *Wahlen*, a cura di SPIEGEL, in E. MISCHLER - J. ULBRICH (edd), *Österreichisches Staatswörterbuch. Handbuch des gesamten österreichischen öffentlichen Rechtes*, Wien 1909, pp. 871- 927, in particolare p. 881 (per il *Reichsrat*) e p. 911 (per i singoli *Landtage*).

[16] Sul giuramento (art. 108) ed il libero mandato (art. 83) del deputato nella Costituzione prussiana del 1850 cfr. E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, III: *Bismarck und das Reich*, Stuttgart 1978^2, pp. 95-98; sul libero mandato del deputato nella Costituzione imperiale tedesca del 1871 (art. 29) cfr. *ibidem*, pp. 889 ss. Sul giuramento prestato dal funzionario tedesco, di adempimento dei doveri d'ufficio, di fedeltà e obbedienza all'Imperatore ed ai superiori da un lato, e di rispetto della Costituzione dall'altro, conformemente a quanto prescritto dall'ordinanza del 29 giugno 1871, cfr. *ibidem*, pp. 1014-1015.

certo non senza contraddizioni a seconda dei diversi regimi politico-governativi che si susseguirono nel tempo in ognuno di essi, un'altra direzione. Se fosse ad esempio possibile ordinare progressivamente le costituzioni europee ottocentesche a seconda della loro via via minore liberalità nell'ammettere i funzionari pubblici alle Camere elettive, le costituzioni tedesche sarebbero tutte da collocare all'inizio di questa ipotetica linea direzionale.

Il riconoscimento della liberalità delle costituzioni tedesche nell'ammettere i funzionari pubblici alla Camera elettiva, di contro ad esempio all'opzione di fondo del modello rivoluzionario francese quarantottesco, vale a dire l'incompatibilità tra le due funzioni, non deve tuttavia indurre ad una semplicistica contrapposizione di due modelli 'nazionali'; non foss'altro che in considerazione del fatto che la Francia, nel corso della sua fase monarchico-costituzionale, è passata, a ben vedere, proprio in materia di incompatibilità parlamentari, attraverso le più varie determinazioni. Se l'utilizzo di modelli costituzionali 'nazionali' preconfezionati dall'ideologia politica e dalla dottrina giuridica degli Stati nazionali ottocenteschi può contribuire a far intravedere il nesso inestricabile che lega ogni forma di governo storicamente determinata con le determinazioni costituzionali e/o legislative che regolano l'ingresso dei funzionari pubblici nelle Camere elettive, non altrettanto proficuo si rivela nella fase successiva della ricerca. Infatti, quando si tratta di disvelare e definire concretamente la 'qualità' del nesso suddetto, che è come dire la funzionalità pratica di questa o quella norma al funzionamento di questo o quel regime politico (concetto quest'ultimo da usare sempre al plurale nella considerazione della vita dei diversi Stati costituzionali europei ottocenteschi), è evidentemente più utile prescindere dall'utilizzo di modelli costituzionali 'nazionali' già preconfezionati, senza per questo dimenticare, come diceva Rudolf Gneist, che «ogni articolo delle Costituzioni è un pezzo di storia europea ...», che ogni articolo costituzionale ha le sue radici in un 'comune diritto costituzionale europeo', più o meno scritto o codificato[17].

Certo è, ad ogni modo, che la considerazione delle norme sull'eleggibilità e/o sull'incompatibilità cui era soggetta la candidatura e l'elezione di un impiegato pubblico, non può essere disgiunta da un'attenta valutazione dallo status giuridico, economico e sociale di cui godeva il funzionario pubblico nel momento in cui decideva di candidarsi o di accettare l'ele-

[17] Cfr. l'intervento di R. GNEIST in *Stenographische Berichte über die Verhandlungen der durch die Allerhöchste Veroerdnung vom ... einberufenen beiden Häuser des Landtages, Haus der Abgeordneten*, VII seduta, 29 gennaio 1863, p. 124.

zione, né può essere sottovalutato il fatto che l'eleggibilità può essere limitata non solo direttamente ma anche indirettamente. Già Georg Meyer, grande esperto di diritto elettorale parlamentare tedesco della seconda metà dell'Ottocento, nel cercare la ragione della 'particolarità' del caso tedesco, aveva riconosciuto che «... il ceto dei funzionari pubblici tedeschi ... gode[va] di una posizione giuridica altamente protetta, più tutelata che negli altri paesi»[18]. E per quanto il punto di vista di Meyer (il quale riteneva che proprio il sistema di garanzie di cui godeva il funzionario tedesco non avesse mai lasciato temere per l'autonomia di giudizio e d'azione del funzionario-deputato, e quindi del Parlamento) sia spesso profondamente intriso della stessa convinzione della 'superiorità' della via tedesca al costituzionalismo che ha segnato anche tanta parte della storiografia costituzionale e amministrativa tedesca sino ai nostri giorni[19], è nondimeno innegabile che il livello di positivizzazione giuridica dello status d'impiego del funzionario tedesco ci appare ancora più alto se si guarda alla condizione dei funzionari francesi, o se si guarda allo stato di incertezza in cui vivevano gli impiegati pubblici italiani all'inizio dell'epoca costituzionale, e cioè dopo il 1848. Vediamo prima il caso francese.

A prima vista la Francia della Restaurazione sembra avere più di un tratto in comune con la situazione tedesca. Né la *Charte* del 1814, né la successiva legge elettorale del 5 febbraio 1817, avevano posto limite alcuno alla eleggibilità degli impiegati pubblici, men che meno dei ministri, o si erano occupate di incompatibilità, spalancando di fatto le porte della Camera a una foltissima schiera di funzionari pubblici[20]. Praticamente vigeva lo stesso principio del «è lecito, ciò che non è espressamente vietato» rinvenibile in Prussia e nella Germania in genere in epoca costituzionale.

[18] G. MEYER, *Das parlamentarische Wahlrecht*, Berlin 1901, p. 496.

[19] A questo proposito sia qui sufficiente rinviare a E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, III, cit., che si diffonde sul carattere di «staatstragender Stand» della burocrazia imperiale tedesca, su come il corpo dei funzionari (*Beamtentum*) abbia ricoperto «nel sistema costituzionale [tedesco] ... il ruolo di organo costituzionale [!] di primo rango» (p. 965), e su come la burocrazia imperiale, che con la legge del 31 marzo 1873 avrebbe ottenuto «l'intero catalogo» dei diritti e dei doveri del funzionario di professione, sia stato tutt'altro che un mero «apparato esecutivo», arrivando a rappresentare addirittura il «custode della statalità dello Stato» (pp. 969, 971).

[20] Cfr. J. POUDRA - E. PIERRE, *Trattato pratico di diritto parlamentare* (Biblioteca di scienze politiche e amministrative. Prima serie, IV/2), Torino 1888, p. 112. Cfr. inoltre l'art. 54 della *Charte constitutionnelle du 4 juin 1814*, in P. ROSANVALLON, *La monarchie impossible. Les Chartes de 1814 et de 1830*, Paris 1994, p. 255. Sul fatto che la *Charte* francese fosse servita da modello alle costituzioni tedesche del *Vormärz* cfr., ad esempio, B. WUNDER, *Geschichte der Bürokratie in Deutschland*, Frankfurt a.M. 1986, p. 61.

Durante la Monarchia di luglio fu approvata una legge che imponeva che dovessero sottoporsi a rielezione tutti i deputati promossi a funzioni pubbliche, e l'art. 64 della legge elettorale del 19 aprile 1831 stabilì alcune incompatibilità per i funzionari reputati più dipendenti dal Governo; ciononostante la Camera continuò a pullulare letteralmente, com'è largamente noto, di funzionari[21], proprio come durante la Restaurazione.

Proprio l'alta presenza di funzionari-deputati corrotti dall'esecutivo nella Camera della Monarchia di luglio, fece maturare e crescere la consapevolezza della necessità di una generale riforma dell'istituzione parlamentare, esigenza quest'ultima che fu all'origine, per quanto naturalmente insieme ad altri fattori, della rivoluzione del 1848 in Francia. Solo la Costituzione del 4 novembre 1848 reintrodusse il principio dell'incompatibilità delle funzioni di deputato e di funzionario pubbblico, istituendo inoltre un'indennità per i deputati che li poneva al riparo dalle pressioni[22].

Dei funzionari pubblici francesi ottocenteschi e particolarmente di quelli della Monarchia di luglio, non si può certo dire che fossero, come i loro colleghi tedeschi, garantiti giuridicamente in tutti gli aspetti del loro impiego. Mancava un ordinamento certo ed omogeneo del sistema di reclutamento, quale solo avrebbe potuto essere garantito dalla fissazione di un sistema di esami e di concorsi meritocratici[23] (al posto delle assai frequenti nomine *hors concours* preferite dai vertici dell'apparato amministrativo); mancava un regolamento che stabilisse regole certe per gli avanzamenti di carriera all'interno dell'amministrazione (è noto come in Francia fosse spesso il criterio dell'anzianità di servizio a prevalere su qualsiasi altra considerazione[24] e come spesso su di essi, come del resto sul reclutamento, fossero i parlamentari ad avere grande influenza[25]); mancava un ordinamento coerente e positivo del diritto disciplinare che tutelasse i funzionari da licenziamenti arbitrari e da trasferimenti (pur essendo di fatto

[21] M. MORABITO - D. BOURMAUD, *Histoire constitutionnelle et politique de la France (1789-1958)*, Paris 1992, pp. 210-211: «Les députés fonctionnaires représentèrent près de 40% dans les diverses Chambres basses du régime».

[22] Cfr. A.G. MANCA, *Die Beamten*, cit.

[23] La pratica dei concorsi per l'ammissione al servizio pubblico comincerà a diffondersi solo nei primi anni della Terza Repubblica (cfr. F. BURDEAU, *Histoire de l'administration française: du 18e au 20e siècle*, Paris 1989, p. 262).

[24] *Ibidem*.

[25] Cfr. A.-J. TUDESQ, *Parlement et administration sous la monarchie de juillet*, in *Administration et parlement depuis 1815*, Genève 1982, pp. 18-25.

quasi inamovibili[26]); mancavano, infine, norme certe sul diritto dei funzionari alla pensione a conclusione del loro servizio. Basta dare uno sguardo alla *Histoire de l'administration française* di Francois Burdeau per apprendere come i funzionari francesi ricevettero una legge sullo stato giuridico dei funzionari ancora più tardi di quelli italiani, e cioè in pratica solo nel 1946. Alla legge del 14 settembre 1941, che tuttavia si propose solo di restaurare i diritti delle autorità gerarchiche, seguì infatti a breve distanza di tempo la legge del 19 ottobre 1946, che rimane a tutt'oggi la base del diritto dei funzionari: fu essa a dare agli impiegati pubblici garanzie certe in materia di reclutamento per concorso, di libertà d'opinione, di diritti sindacali e di regole di progressione delle carriere[27].

3. *I deputati-impiegati del Parlamento subalpino*

Le certezze su cui, in fatto di diritti, doveri e responsabilità, potevano contare gli impiegati pubblici che sedevano nel Parlamento italiano della seconda metà dell'Ottocento, non erano certo superiori a quelle dei loro omologhi francesi.

Sullo stato giuridico degli impiegati pubblici dell'Italia liberale non possiamo, per ovvi motivi, soffermarci in questa sede. Guido Melis ha di recente rilanciato con forza la tesi per cui «l'indifferenza della prima generazione di *civil servants* italiani verso il problema delle garanzie del dipendente pubblico» si spiega anche, e forse in primo luogo, con «l'identità di fatto tra vertici politici e vertici amministrativi nel periodo costituente del nuovo regno»[28]. Nel suo lavoro Melis ha poi messo largamente in luce come gli impiegati pubblici fossero anche in epoca costituzionale, soprattutto sotto la legislazione del 1853, dei «soggetti senza diritti»[29]; quale e quanto peso avessero, da un lato, la rete delle «politiche convenienze personali» nel reclutamento degli impiegati[30], peraltro spesso privi di una seria formazione amministrativa[31], e, dall'altro, la tirannide del-

[26] F. BURDEAU, *Histoire de l'administration française*, cit., p. 263.

[27] *Ibidem*, p. 265.

[28] Cfr. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*, Bologna 1996, p. 49.

[29] *Ibidem*, pp. 23 ss. e p. 28.

[30] *Ibidem*, pp. 42-43.

[31] *Ibidem*, p. 42.

l'anzianità, oltre alle raccomandazioni, nell'avanzamento burocratico; come l'acquisizione sul campo di esperienza pratica ed il possesso di un livello culturale generale, eclettico e spesso modesto[32], piuttosto che non il possesso di titoli di studio legalmente riconosciuti e acquisiti presso pubbliche istituzioni formative, fossero i prerequisiti per l'immissione nell'impiego pubblico in Italia.

È d'altra parte noto come solo molto lentamente, e solo a partire dagli anni Settanta, si cominciò a selezionare il personale attraverso il sistema del concorso pubblico ed a farlo avanzare per la sua capacità e non più secondo il criterio dell'anzianità, a distinguere la carriera d'ordine da quella di concetto[33], ad introdurre la laurea come titolo indispensabile per le carriere direttive ed il diploma di istituto superiore per quelle inferiori[34], a superare la disomogeneità della condizione degli impiegati nei vari ministeri[35].

La prima legge sullo stato giuridico degli impiegati pubblici, del 1908, che introdusse elementi sia pur timidi di garanzia per il dipendente e regole certe su reclutamento, avanzamento, diritti degli impiegati, cause di interruzione del rapporto, assetti disciplinari interni, confermò tuttavia i tratti di un'amministrazione «autoritaria nei confronti dei dipendenti» quale si era annunciata sin dalle origin[36] .

Per i funzionari dell'ordine giudiziario in particolare, d'altra parte, è qui sufficiente rinviare agli eccellenti lavori di Pietro Saraceno, che in numerosi punti del suo lavoro ha saputo ben evidenziare come spesso la legislazione del periodo subalpino e costituente in materia di ineleggibilità dei magistrati si sia intrecciata strettamente con quella volta a regolare la questione della loro inamovibilità. Ad una legislazione elettorale mirante ad escluderli in misura sempre più massiccia dall'eleggibilità[37], fino ad

[32] *Ibidem*, p. 63.

[33] *Ibidem*, p. 52.

[34] *Ibidem*, p. 54.

[35] *Ibidem*, p. 55.

[36] *Ibidem*, p. 234.

[37] Cfr. P. SARACENO, *La magistratura nel Regno di Sardegna dal crollo dell'antico regime al 1859*, in «Clio», XXXIII, 1997, pp. 631-670, in particolare pp. 646 ss., 668, e, dello stesso autore, *Alta magistratura e classe politica dalla integrazione alla separazione*, Roma 1979, pp. 31 ss.

avere come effetto la progressiva diminuzione della presenza dei magistrati nel Parlamento dell'Italia unitaria[38], si accompagnò così una legislazione sullo stato dei magistrati sempre più attenta a circoscriverne e limitarne le garanzie di inamovibilità sino all'ordinamento giudiziario del 6 dicembre 1865 n. 2626, ordinamento che, come ha mostrato sempre Saraceno, inferse un duro colpo al prestigio ed all'indipendenza della magistratura di fronte al potere politico[39].

Per quanto riguarda di nuovo gli «impiegati civili dello Stato», ancora nel 1902, all'inizio cioè dell'epoca giolittiana, Cesare Rosmini, Consigliere di Stato, lamentava come anche dopo il 1871, quando fu stabilito l'esame di concorso come regola per l'ammissione agl'impieghi e per le prime promozioni, troppo spesso fossero state fatte delle «eccezioni» a quella regola con «sollecitazioni, favoritismo, influenze parlamentari» a favore soprattutto della categoria degli impiegati straordinari[40]. «I tormenti inflitti, a questa classe speciale di vecchi tormentati [gli impiegati civili dello Stato], ... a beneficio del bilancio generale» sarebbero inoltre stati in quegli anni, secondo Rosmini, davvero insopportabili, riferendosi così agli «impedimenti e ritardi al conseguimento della pensione», alle «promozioni di grado per gli impiegati inferiori» che non intervenivano «se non dopo due anni di servizio nel grado precedente», all'abolizione «per questi umili funzionari [del]le gratificazioni consuetudinarie»[41], nonché al fatto, tutt'altro

[38] P. SARACENO, *La magistratura nel Regno di Sardegna*, cit., p. 668: «La rappresentanza del corpo giudiziario in questo ramo del parlamento viene quindi drasticamente ridimensionata da questa altra legge del Rattazzi [legge elettorale del 1859], ulteriore colpo inferto al potere ed al prestigio dell'alta magistratura». Cfr. inoltre P. SARACENO, *Alta magistratura e classe politica*, cit., p. 33 («Dopo l'unità, il numero di deputati si dovette contrarre notevolmente e, a quanto pare, andò ancor più diminuendo col tempo») e pp. 34-35.

[39] Cfr. P. SARACENO, *La magistratura nel Regno di Sardegna*, cit., p. 668: «I poteri di controllo concessi al governo erano stati ampliati, l'indipendenza stessa dei giudici esposta a maggiori rischi, l''inamovibilità della magistratura è diventata illusoria' notava nel novembre '59 lo Sclopis». Sull'argomento e sulla stessa linea d'indagine, volta a sottolineare le «garanzie di indipendenza piuttosto limitate di cui godette la magistratura italiana nel periodo liberale» cfr. ora anche C. GUARNIERI, *Magistratura e sistema politico nella storia d'Italia*, in R. ROMANELLI (ed), *Magistrati e potere nella storia europea*, Bologna 1997, pp. 241-271, qui p. 243, e C. CASTELLANO, *Tra Francia e Italia. L'ordinamento giudizario della Restaurazione in Piemonte e nelle due Sicilie*, *ibidem*, pp. 111-146, in particolare pp. 137ss.

[40] C. ROSMINI, *Impiegati civili dello Stato*, in *Enciclopedia Giuridica Italiana*, VIII, parte I, Milano 1902, pp. 195-251, qui p. 196. Sull'introduzione del concorso pubblico cfr. anche G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., p. 265, e, sul reclutamento fuori sacco, p. 264.

[41] C. ROSMINI, *Impiegati civili dello Stato*, cit., p. 196.

che trascurabile, che in Italia «gli stipendi, come corrispettivo dell'opera che essi prestano nello Stato, ... [erano] i più meschini di tutta Europa», portando come esempio il livello ben più alto degli stipendi austriaci[42].

Nel rifare la storia delle avventure attraverso cui erano passati i vari progetti di legge (ben 5) presentati sino ad allora sullo stato degli impiegati, Rosmini rilevava come gli ordinamenti in vigore, nonostante che già le prime disposizioni legislative sullo stato degli impiegati risalenti alla legge del 13 novembre 1859 n. 3746, avessero prescritto, al pari del resto della legge piemontese del 23 marzo 1853, «uniformità di titoli, gradi e stipendi»[43], fossero in gran parte addirittura «l'antitesi» di quella uniformità[44]. Insomma, ancora alla fine del secolo, vano era destinato a rivelarsi lo sforzo di chi avesse sperato di trovare uniformità e omogeneità nella configurazione del ceto degli impiegati pubblici e trasparenza di procedure nel meccanismo che presiedeva al funzionamento della macchina burocratica.

La condizione degli impiegati pubblici nei primissimi anni del Novecento non sembra essere sostanzialmente mutata rispetto a quella che si può ricostruire dagli Atti del Parlamento subalpino, e in particolare, sia dalle relazioni elaborate dalle cosiddette Commissioni per l'accertamento del numero dei 'deputati impiegati', com'erano comunemente detti in Italia i funzionari pubblici che avevano ricevuto un mandato parlamentare, sia dalle *Discussioni* che su quelle relazioni puntualmente si svolsero nell'aula della Camera dei deputati.

A parte tuttavia l'incertezza dello stato giuridico dell'impiegato pubblico del Regno di Sardegna, non dissimile in ciò dal suo omologo non solo

[42] *Ibidem*, pp. 196 s. In merito cfr. anche A. TARADEL, *Il modello cavouriano di amministrazione centrale*, in *L'educazione giuridica*, IV: *Il pubblico funzionario: modelli storici e comparativi*, tomo II: *L'età moderna*, Perugia 1981, pp. 363-437, in cui si afferma che dopo la riforma cavouriana della tabella degli stipendi del 1853, con cui furono elevati gli stipendi degli impiegati di grado più basso dell'amministrazione centrale del Regno di Sardegna, e dopo la riforma del 1859 operata da Rattazzi, che invece elevò gli stipendi degli impiegati di grado più alto, nel ventennio successivo gli stipendi degli impiegati italiani non furono più ritoccati divenendo tra i più bassi d'Europa (cfr. pp. 364-366, 374, 397-405).

[43] Sulla legge del 1853 n. 1483, ed il regolamento che ne attuava il titolo primo approvato con regio decreto del 23 ottobre 1853 n. 1611, cfr. A. TARADEL, *Il modello cavouriano di amministrazione centrale*, cit., p. 368, e G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., pp. 22 ss.

[44] C. ROSMINI, *Impiegati civili dello Stato*, cit., p. 215.

francese ma anche belga[45], ciò che colpisce ancor più nella lettura delle fonti anzidette è l'enorme difficoltà incontrata dal legislatore ogniqualvolta si trattava di accertare chi e quanti fossero i funzionari o impiegati pubblici[46], che avevano effettivamente diritto di sedere a Palazzo Carignano. Nel Regno di Sardegna di epoca costituzionale infatti, anche dopo il responso delle urne e addirittura la convalida dell'elezione dei deputati in sede di verifica dei poteri, l'impiegato pubblico eletto deputato doveva, di fatto, ancora attendere il responso della succitata Commissione per l'accertamento del numero dei deputati-impiegati per essere ammesso irrevocabilmente a far parte dell'assemblea popolare elettiva.

La necessità di dar vita all'interno della Camera ad una tale Commissione discendeva direttamente dal disposto della legge elettorale secondo cui era stato eletto il primo Parlamento subalpino, la legge del 17 marzo 1848[47]. Vediamo in che senso.

[45] Assai interessante a questo proposito il saggio di L. INGBER, *Le modèle napoléonien du Fonctionnaire public et les problèmes de son application en Belgique*, in *L'educazione giuridica*, IV/2, cit., pp. 149-199, dove sono tra l'altro analizzate due testimonianze di contemporanei, e cioè J. BRITZ, *Des fonctionnaires en Belgique. Leurs droits, leurs devoirs, leurs capacités. Réformes à introduire*, e E. DUPECTIAUX, *L'Etude sur la réforme administrative*, rispettivamente del 1841 e del 1859 (pp. 160 ss.).

[46] Di una differenza sostanziale tra impiegato e funzionario, quale quella ad esempio operata da S. SANTI ROMANO, sulla scorta dell'insegnamento di V.E. ORLANDO, nella voce *Funzionario*, in *Il Digesto italiano. Enciclopedia metodica e alfabetica di legislazione, dottrina e giurisprudenza* ..., XI/2, Torino 1926, pp. 938-943, in particolare pp. 938-939 («Non tutti gli impiegati dello Stato sono difatti pubblici funzionari: in quell'attività dello Stato dove manca un *fine pubblico* [attività patrimoniale], noi abbiamo degli impiegati, non già dei funzionari. Così, viceversa, può avvenire che la funzione pubblica venga affidata a persone che, non essendo dallo Stato retribuite, non possono perciò stesso considerarsi come suoi impiegati. In terzo luogo non deve confondersi la funzione col servizio pubblico in generale. Quest'ultimo concorre certamente a formare la prima, anzi ne è il contenuto essenziale; tuttavia, perché pubblica funzione esista, oltre il *servizio*, è necessario un altro elemento, l'*incarico*, trasmesso sia dalla legge direttamente, sia da un funzionario superiore ad una determinata persona»), differenziazione che evidentemente risente dell'allargarsi per l'amministrazione, a partire dagli ultimi decenni del secolo scorso, dei compiti 'di gestione di servizi pubblici', non esiste, com'è ovvio, ancora alcuna traccia nelle fonti parlamentari del periodo qui considerato. Sulla diversa accezione significante dei due termini impiegato e funzionario elaborata, a partire dalla legge elettorale sarda del 1848, dalla Commissione per l'accertamento del numero dei deputati-impiegati cfr. *infra*, p. 415.

[47] Cfr. *Legge elettorale del 17 marzo 1848*, in *Atti del Parlamento Subalpino* (d'ora in poi *APS*), Leg. I, Sess. unica (8 maggio - 30 dicembre 1848), *Documenti parlamentari*, pp. 5 ss.

In materia di incompatibilità parlamentare dei dipendenti pubblici questa legge aveva stabilito, al suo articolo 98, che

«non possono essere eletti deputati: 1° i funzionari stipendiati ed amovibili dell'ordine giudiziario; 2° i membri del Corpo diplomatico in missione; 3° gli Intendenti generali di divisione, gli Intendenti di provincia, ed i Consiglieri di Intendenza; 4° gli impiegati stipendiati dell'Ordine amministrativo che esercitano un impiego di grado inferiore a quello d'Intendente generale, ad eccezione degli uffiziali del Genio civile e delle miniere, non inferiori al grado d'ingegnere-capo, e degli uffiziali sanitari che siano membri del protomedicato, e dei consigli di sanità; 5° gli ecclesiastici aventi cura d'anime, o giurisdizione con obbligo di residenza; 6° gli uffiziali di qualunque grado non potranno essere eletti nei distretti elettorali sui quali esercitano un comando».

All'art. 99 la stessa legge stabiliva inoltre che «ogni funzionario e impiegato Regio in aspettativa è assimilato a quello in attività». Questo per quanto riguarda la 'qualità', il tipo di impiegati pubblici incompatibili.

La legge però oltre ad una limitazione di tipologia aveva posto anche una limitazione 'quantitativa' dei funzionari ammessi a entrare alla Camera; all'art. 100 si ordinava infatti perentoriamente:

«Non si potrà ammettere nella Camera un numero di funzionari, o d'impiegati Regii stipendiati, maggiore del quarto del numero totale dei deputati. Ove questa proporzione sia superata, la Camera estrarrà a sorte il nome di coloro la cui elezione deve essere annullata. Quando il numero degl'impiegati sia completo, le elezioni nuove d'impiegati saranno nulle».

L'art. 103 infine, secondo cui, «quando un deputato riceva un impiego Regio stipendiato, od un avanzamento con aumento di stipendio, cesserà in sull'istante d'essere Deputato; potrà nondimeno essere rieletto, salvo il disposto dell'art. 100», aveva evidentemente accolto un principio: quello della necessaria rielezione del deputato che ricevesse un impiego pubblico o una promozione nel corso del suo mandato, che rappresentava all'epoca il minimo indispensabile delle precauzioni che un legislatore potesse prendere per prevenire la corruzione dei parlamentari da parte del governo regio, tanto è vero che una norma di questo tipo era stata vigente anche durante la Monarchia di luglio in Francia[48].

Secondo Ruggero Bonghi, che nel 1887 si fece egli stesso promotore di una legge sulle incompatibilità parlamentari, questa legge si sarebbe ispirata alla legge elettorale francese della Monarchia di luglio, per intenderci

[48] Si tratta della legge del 12 settembre 1830, che aveva pure imposto la rielezione di tutti i deputati promossi a funzioni pubbliche (cfr. J. Poudra - E. Pierre, *Trattato pratico di diritto parlamentare*, cit., p. 112).

quella che aveva previsto alcune incompatibilità, senza tuttavia, come abbiamo visto, mirare o riuscire ad arginare l'invasione del Parlamento da parte di funzionari[49].

Ad un'analisi ravvicinata delle sue determinazioni, la legge elettorale del 1848 sembra tuttavia essere assai vicina 'nello spirito' non tanto alla legge elettorale francese del 19 aprile 1831 e non solo alla Costituzione belga del 1831 che, come in seguito l'art. 103 del nostro Statuto, al suo articolo 36 si era limitata ad imporre la decadenza immediata dal mandato e l'obbligo di sottoporsi a rielezione ai deputati «nominati dal Governo a qualsiasi altra funzione retribuita diversa da quella di ministro, e che l'accetta[no]»[50], lasciando così già trapelare in modo inconfondibile quella «grande sfiducia verso l'amministrazione» che ne rappresenta indubbiamente uno dei tratti distintivi[51]. Ad una valutazione più attenta dell'insieme delle determinazioni testuali della legge elettorale sarda del 1848 in materia di eleggibilità ed incompatibilità parlamentari dei funzionari pubblici, nonché ad un'indagine storica più approfondita dell'articolato meccanismo di esclusione dei funzionari che esse erano in grado di dispiegare, la legge elettorale sarda del 1848 appare piuttosto vicina, ripeto, nel suo spirito, alla legge elettorale belga del 24 maggio 1848; assai più vicina comunque di quanto si possa arrivare a sospettare qualora ci si limiti a ricercare le radici ideali di una legislazione solo in testi normativi emanati in tempi rigorosamente precedenti, anche quando si indaghi su un periodo, quale fu quello dei primi mesi del 1848 europeo, in cui il contagio del clima rivoluzionario favoriva e rendeva quasi naturale l'accostamento ed il raffronto delle vicende politico-costituzionali dei singoli Stati nazionali in vista dell'elaborazione di strumenti più moderni sia di governo del processo di transizione dallo Stato assoluto a quello costituzionale di diritto laddove ciò non era ancora avvenuto, sia di perfezionamento del funzionamento del regime parlamentare laddove questo fosse già presente.

[49] Cfr. R. BONGHI, *Le incompatibilità parlamentari*, cit., p. 742: «Gli autori della legge elettorale Piemontese del 17 marzo 1848 sono di certo interpreti autentici della disposizione dello Statuto piemontese dell'8 marzo ... essi, come ho detto più su, ammettono in genere l'eleggibilità, e introducono esclusioni minori della legge francese, aggiungendovi pure quelle degli ecclesiastici».

[50] Cfr. *Costituzione del Regno del Belgio del 7 febbraio 1831*, in P. BISCARETTI DI RUFFIA (ed), *Costituzioni straniere contemporanee*, I, Milano 1980[3], p. 32.

[51] Cfr. L. INGBER, *Le modèle napoléonien du Fonctionnaire public*, cit., p. 159: «lo spirito generale della Costituzione belga del 1831 si caratterizzò per l'indebolimento del potere esecutivo ed una grande sfiducia verso l'amministrazione».

La dinamica accelerata e incontrollabile nella sua 'contagiosità' impressa dagli accadimenti rivoluzionari alla riflessione europea quarantottesca sui meccanismi di funzionamento delle moderne istituzioni parlamentari, quella medesima dinamica che portò il Belgio (in funzione evidentemente profilattica rispetto all'emergere anche qui di un dibattito sui funzionari-deputati tanto virulento e dirompente quale quello che aveva scosso dalle fondamenta il giovane edificio del sistema parlamentare francese) ad escludere di fatto i funzionari pubblici stipendiati dal Parlamento, nella misura in cui quelli di essi che fossero stati eletti venivano obbligati ad optare per il mantenimento dell'ufficio o per l'esercizio dell'attività parlamentare[52], potrebbe essere stata assai verosimilmente all'origine della penetrazione, ancorché più lenta, nel Regno di Sardegna di quell'aria di sospetto generalizzato in cui è avvolta la figura del funzionario-deputato nella nostra legge elettorale del 1848[53], al pari che nelle legislazioni francese e belga contemporanee.

Anche della nostra legge elettorale mi sembra infatti si possa dire, di contro a quanto affermarono in seguito Ruggero Bonghi[54], Mancini e Ga-

[52] Sull'art. 1 della legge elettorale belga del 24 maggio 1848 cfr. G. MEYER, *Das parlamentarische Wahlrecht*, cit., p. 484. Sul carattere profilattico del provvedimento contenuto in questa legge rispetto all'esplosione anche in Belgio di un dibattito sui funzionari-deputati, cfr. J. STENGERS, *Le modèle constitutionnel belge et les constitutions hollandaise et luxembourgeoise de 1848*, di prossima pubblicazione negli Atti del convegno «Verfassungswandel um 1848 im europäischen Vergleich», cit. Sull'influsso esercitato nuovamente dalla Francia sul Belgio nel 1848 cfr. L. INGBER, *Le modèle napoléonien du Fonctionnaire public*, cit., p. 159, dove si dice che «Vers 1848, on peut, dans une certaine mesure, parler à nouveau d'influence française. Mais il ne s'agit plus de l'influence napoléonienne mais bien du rayonnement de la France de 1848, auquel le Ministre Frère-Orban était sensible. C'est ainsi qu'à l'occasion du débat sur l'interdiction du cumul des fonctions parlementaires et des fonctions administratives, le nom de Lamartine fut évoqué au Parlement belge». Sul 'sistema restrittivo' introdotto dalla legge elettorale belga quarantottesca cfr. inoltre V. MICELI, *Le incompatibilità parlamentari. Studio di diritto parlamentare*, Milano 1901, in particolare p. 38, il quale sostiene la tesi che «le leggi sulle incompatibilità sono diventate più numerose e più restrittive a misura che la nostra costituzione si è svolta verso forme più democratiche», come anche quella, non meno interessante che «accanto a questa si mostra, anche per l'azione dell'istessa causa, l'altra tendenza di rendere dipendente e precaria la posizione dei funzionari pubblici» (p. 13).

[53] Nel complesso poco chiare mi sembrano invece le riflessioni comparative intorno agli influssi francesi e belgi sulla nostra legge elettorale contenute in S. FURLANI, *L'influenza della Costituzione e dell'ordinamento costituzionale belga del 1831 sulla stesura dello Statuto e di altri testi istituzionali fondamentali del Regno di Sardegna*, in «Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari», XXXVII, 1986, 2, pp. 111-123.

[54] Cfr. R. BONGHI, *Le incompatibilità parlamentari*, cit., p. 731: «Noi siamo stati fermi nell'ammettere impiegati nella Camera, e nel limitarne insieme il numero e la qualità; ma

leotti nel loro *Trattato pratico di diritto e procedura parlamentare*[55], ed infine Giorgio Arcoleo nel suo *Diritto costituzionale*[56], che, pur ammettendo delle eccezioni, optò in linea generale per l'incompatibilità[57].

Questa mi sembra fosse anche la percezione dei contemporanei deputati del Parlamento subalpino[58] e questo si può affermare a mio avviso sulla base di due considerazioni fondamentali.

In primo luogo perché l'art. 98 della legge elettorale, laddove e nello stesso momento in cui sembrava voler enumerare le eccezioni all'eleggibilità, in realtà sbarrava la strada del Parlamento alla stragrande maggioranza dei funzionari pubblici stipendiati dallo Stato, ammettendovi solo quelli tra essi che si trovavano ai massimi vertici degli apparati burocratici, probabilmente perché ritenuti più indipendenti, come ebbe modo di dichiarare anche il deputato Carlo Despine («La loi électorale ... n'a admis à l'honneur de la députation [article 98] que ceux dont la position élevait présentait les garanties nécessaires contre toute influence tant du pouvoir, que des particiliers ...»)[59], e d'altra parte escludendo i cosiddetti funzio-

abbiamo oscillato molto sul modo in cui quest'ammissione si dovesse intendere. Il legislatore del marzo 1848, recente dalla Costituzione, ritenne che la regola fosse l'eleggibilità loro».

55 Cfr. M. MANCINI - U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano. Trattato pratico di diritto e procedura parlamentare*, Roma 1887, p. 41: «La legge elettorale del 1848 considerava eleggibili gli impiegati, facendo soltanto alcune eccezioni e limitandone il numero ...».

56 Cfr. G. ARCOLEO, *Diritto costituzionale. Dottrina e storia*, Napoli 1904, p. 284: «In Italia la legge elettorale subalpina era molto larga, ammettendo in massima tutti gli impiegati; eleggibili fino i canonici; limite il quarto».

57 In questo senso anche M. PACELLI, *Le incompatibilità parlamentari*, in *Il Parlamento italiano 1861-1988*, II: *1866-1869: La costruzione dello Stato da La Marmora a Menabrea*, Milano 1988, pp. 104-105, qui p. 104: «Con la legge elettorale del 17 marzo 1848 ... fu stabilita le ineleggibilità dei pubblici dipendenti, fatte salve alcune categorie di unzionari statali e di magistrati di grado elevato ... e fissato un numero massimo ...».

58 In merito cfr. *infra*, p. 413.

59 Cfr. *APS*, *Camera dei Deputati* (d'ora in poi *CD*), Leg. III, Sess. unica (30 luglio - 20 novembre 1849), tornata del 1° ottobre 1849, p. 689 (Despine). Anche alla voce *Elezioni, Elettori-Eleggibilità*, in L. VIGNA - V. ALIBERTI, *Dizionario di diritto amministrativo*, III, Torino 1849, pp. 645-709, qui p. 676, si dice che: «Se pericolosa era l'indistinta ammessibilità dei pubblici funzionarii nella Camera elettiva, ingiusta ed irragionevole pur era una generale esclusione; evitò saggiamente il legislatore i due estremi; adottò una via di mezzo, escludendo coloro tra i pubblici funzionarii che troppo ravvisare poteansi sospetti di servilità verso il governo, i dipendenti dai ministri, ammettendo quelli che per l'inamovibilità della carica rimangono superiori ad ogni ministeriale intrigo, impavidi contro ogni attacco delle più alte autorità».

nari politici (prefetti, diplomatici, capi dell'amministrazione centrale) tenuti ad obbedire sempre e comunque al governo[60].

In secondo luogo perché la legge, oltre ad una forte limitazione di tipologia, aveva previsto anche una limitazione quantitativa dei funzionari ammessi a entrare alla Camera tutt'altro che trascurabile, soprattutto se si pensa come intorno alla metà del secolo gli impiegati pubblici rappresentassero la parte forse più consistente del nuovo ceto emergente dei 'notabili di funzione', e come all'amministrazione si fossero rivolte in prima battuta le aspirazioni di affermazione sociale e politica della nuova borghesia in ascesa[61], sullo sfondo per contro di «una società civile – come ha detto Romanelli – inizialmente poco sensibile ai messaggi di mobilitazione provenienti dal politico» e in cui «trovare un candidato non [era] sempre facile»[62]. Su un totale di 204 deputati di cui doveva essere composta la prima Camera dei deputati subalpina eletta a suffragio uninominale, il

[60] Così A. BRUNIALTI, *Elezioni politiche*, in *Enciclopedia Giuridica Italiana*, V/1, Milano 1895, pp. 486-727, qui p. 661, che riprende nella sostanza gli argomenti già esposti nel 1887 da Domenico Zanichelli (*Questioni di diritto costituzionale e di politica*, II, cit., p. 11) il quale riteneva che «vi sono, e sono la maggior parte, delle intere categorie d'impiegati che non possono essere ammesse nella Camera ... e tali sono quasi tutti gli impiegati inferiori e delle amministrazioni vere e proprie, centrali o locali che siano. Inoltre tutti indistintamente gl'impiegati di grado inferiore non debbono essere ammessi al Parlamento e perché essi non hanno stipendio sufficiente, e perché non godono una posizione sociale che sia tale da permetter loro di aspirare a sì alto grado e perché hanno troppi superiori nella gerarchia per poterne divenire senza danno i moderatori ... Oltre a questi non potranno essere ammessi nella Camera elettiva gl'impiegati anche superiori i quali, per l'indole del loro ufficio, siano in una più stretta dipendenza dal Governo ... E questi sono i funzionari politici, quelli che per delegazione esercitano la facoltà discrezionale di potere dello Stato, quelli che debbono possedere la fiducia *personale* dei capi del Governo e debbono con discrezione e segretezza eseguirne gli ordini in materia veramente e propriamente politica. E questi sono ad esempio i prefetti, i diplomatici, i capi delle amministrazioni centrali, ecc. ... Adunque non a tutti gl'impiegati deve essere ammessa l'eleggibilità, ma solamente a quelli che posti ne' più alti gradini della gerarchia burocratica hanno capacità per sedere nella Camera e che non si trovano in istretta e personale dipendenza dal governo».

[61] Cfr. M. MERIGGI, *Società, istituzioni e ceti dirigenti*, in G. SABBATUCCI - V. VIDOTTO (edd), *Le premesse dell'Unità. Dalla fine del Settecento al 1861* (Storia d'Italia, 1), Bari 1994, pp. 119-228, in particolare pp. 146-147, 150-151, 163.

[62] Cfr. R. ROMANELLI, *Le regole del gioco. Note sull'impianto del sistema elettorale in Italia (1848-1895)*, in «Quaderni storici», NS, LXIX, 1988, pp. 685-725, in particolare pp. 693, 702, dove tra l'altro si afferma che «la frequenza dei candidati che risult[eranno] poi ineleggibili perché dipendenti pubblici rivela come un circolo vizioso, in cui le istituzioni alimentano se stesse».

numero dei deputati-impiegati non avrebbe infatti in nessun caso dovuto superare il numero di 51. «Ove questa proporzione sia superata – aveva disposto l'art. 100 succitato – la Camera estrarrà a sorte il nome di coloro la cui elezione deve essere annullata».

Era così il dettato stesso della legge elettorale del 1848 che, ordinando che la Camera non dovesse in nessun caso superare nella sua componente impiegatizia il quarto del totale dei suoi membri, rendeva necessario l'accertamento del numero degli stipendiati come impiegati pubblici che avevano ricevuto il mandato parlamentare e fu proprio con la funzione di compiere questo accertamento che la Camera dei deputati del Regno di Sardegna ordinò, dopo la prima elezione del Parlamento subalpino (27 aprile 1848) ed una volta effettuata la verifica dei poteri da parte degli Uffici[63],la formazione della prima Commissione per «la ricognizione del numero di Deputati investiti di regii impieghi stipendiati»[64]. Detta Commissione, di cui non si faceva tuttavia alcuna menzione nel regolamento della Camera, e che fu convocata per la prima volta verso la fine del giugno 1848, risultava composta dai commissari inviati da ognuno dei sette Uffici. In seguito tuttavia, tutt'altro che di rado, la Commissione fu convocata non solo all'inizio di ogni legislatur,a ma anche nel corso di essa, quando la verifica di nuove elezioni da parte degli Uffici lasciava emergere il dubbio che il numero dei deputati-impiegati presenti alla Camera fosse superiore a quello consentito dalla legge[65].

Le difficoltà incontrate dalla Commissione per l'accertamento del numero degli impiegati nell'adempimento del suo compito furono nel 1848 e continuarono ad essere per tutta l'epoca del Parlamento subalpino, veramente enormi[66].

[63] Cfr. *Regolamento della Camera dei deputati*, in *APS*, *CD*, Leg. I, Sess. unica (8 maggio - 30 dicembre 1848), *Documenti parlamentari*, pp. 19 ss.

[64] Cfr. *Dei Deputati che coprono Impieghi Regi. Relazione fatta alla Camera il 5 luglio 1848 dalla Commissione composta dai deputati: Demarchi, Signoretti, Baralis, Galvagno, Grandi, Plochiù e Cottin relatore*, in *APS*, Leg. I, Sess. unica (8 maggio - 30 dicembre 1848), *Documenti parlamentari*, pp. 131-133, qui p. 131.

[65] Cfr. l'intervento del deputato Giovanbattista Michelini in *APS*, *CD*, Leg. I, Sess. unica (8 maggio - 30 dicembre 1848), *Discussioni*, tornata del 25 novembre 1848, p. 889, intervento volto per l'appunto a chiedere la ricostituzione della Commissione.

[66] Della delicatissima questione di accertare quali giudici fossero da considerare eleggibili in quanto inamovibili, secondo quanto disposto dall'art. 98 della legge elettorale («Non possono essere eletti deputati: 1° i funzionari stipendiati ed amovibili dell'ordine giudiziario»), questione resa assai complicata dalla, da più parti asserita, nebulosità dell'art. 69

Il compito della Commissione era solo apparentemente semplice: incaricata di approntare una lista aggiornata degli impiegati presenti in aula, essa dovette ben presto rendersi conto che non disponeva di tutte le informazioni necessarie: dalle sporadiche e spesso incomplete notizie circa i deputati-impiegati passate agli Uffici dalla Segreteria della Camera ed ora a sua disposizione, non sempre si era in condizione infatti di dedurre con certezza chi al momento fosse ancora impiegato, chi non lo fosse già più, e chi invece, essendo ricaduto nella normativa dell'art. 103 della legge elettorale[67], fosse stato già rieletto[68]. Di conseguenza la Commissione si trovò molto spesso nella necessità di dover essa stessa compiere delle indagini sulla condizione e lo status di quei deputati dei quali non era chiara ed incontestabile la qualità di impiegati regi o funzionari, termini entrambi presenti nel testo della legge elettorale[69], per essere poi in grado di includerli o escluderli con cognizione di causa e certezza dalla lista dei deputati-impiegati.

Sin dall'inizio fu evidente a tutti che il compito della Commissione non avrebbe dovuto o, meglio, potuto essere solo quello di 'applicare' meccanicamente la legge elettorale, e che essa avrebbe piuttosto potuto «dare i ... giudizi individuali circa i deputati che sono impiegati» solo prendendo le

dello Statuto («I giudici nominati dal Re, ad eccezione di quelli di mandamento, sono inamovibili dopo tre anni di esercizio»), che non chiariva se «il triennio cominci soltanto dal giorno in cui lo Statuto è in osservanza, oppure se debba tenersi conto del tempo anteriore» (cfr. l'intervento del deputato Sineo in *APS*, *CD*, Leg. I, Sess. unica [8 maggio - 30 dicembre 1848], *Discussioni*, tornata del 13 maggio 1848, pp. 18-36, qui p. 18, e la continuazione della discussione sull'eleggibilità dei magistrati il 15 maggio, pp. 37-40), non fu invece investita la Commissione, ma piuttosto, in un primo momento, gli Uffici incaricati di procedere alla verifica dei poteri, e, dopo, l'aula. Per un ulteriore approfondimento della questione si rinvia a P. SARACENO, *Le «epurazioni» della magistratura in Italia dal Regno di Sardegna alla Repubblica (1848-1951)*, in «Clio», XXIX, 1993, 3, pp. 509-523, in particolare pp. 510-511. Nel merito della questione posta dall'interpretazione dell'art. 69 dello Statuto cfr. ora anche C. CASTELLANO, *Tra Francia e Italia*, cit., in particolare pp. 139 ss.

[67] Cfr. *supra*, p. 406.

[68] Cfr. *APS*, *CD*, Leg. I, Sess. unica, *Discussioni*, tornata del 25 novembre 1848, p. 890 (Bunico). Il deputato Benedetto Bunico, eletto deputato a Nizza, di «qualità» (professione) 'avvocato' secondo l'elenco alfabetico degli eletti a deputati (cfr. *APS*, Leg. IV, Sess. I [20 dicembre 1849 - 19 novembre 1850], *Documenti parlamentari*, pp. XV-XXII) sarà tra i membri della Commissione per l'accertamento del numero dei deputati-impiegati che si costituirà alla fine del novembre 1848 e perciò quasi al termine della I legislatura, cfr. *infra*, nota 72.

[69] Su come questa distinzione fu interpretata dalla Commissione cfr. *infra*, p. 415.

mosse da una 'propria' interpretazione della legge[70], e ancora prima da uno sforzo di enucleazione del vero «spirito» di quest'ultima. Era stata la vera «intenzione del legislatore» quella di non lasciare comunque alla Camera larghi poteri di esclusione degli impiegati una volta verificatane la corretta elezione, come riteneva il pure «funzionario pubblico» Siotto Pintor[71], o quella, come argomentò colui che negli anni Cinquanta fu più volte relatore della Commissione per l'accertamento del numero di deputati-impiegati, e cioè Cavallini, e come non mancarono di fargli eco deputati come il conte Michelini e l'avvocato Guglianetti, di attenersi per quanto possibile «a quel concetto che informa le leggi elettorali dei popoli più avanzati nelle vie del sistema rappresentativo, il quale tende a rendere sempre più incompatibili le funzioni di Deputato con quelle di chi riceve soldo dall'erario pubblico»[72]?

Dal prosieguo del dibattito parlamentare e soprattutto dall'intervento di Michelini fu subito chiaro come il riferimento alle più avanzate legislazioni elettorali fosse non solo alle legislazioni della Spagna e del Portogallo che, come il Regno di Sardegna, avevano imposto la rielezione per i deputati che avessero ricevuto un impiego o un avanzamento di grado nel corso del loro mandato, ma anche ed anzitutto a quelle della Francia

[70] Cfr. in questo senso l'intervento del conte Giovanbattista Michelini (eletto nel collegio di Cuneo) in *APS*, *CD*, Leg. I, Sess. I, tornata del 5 dicembre 1848, p. 1022.

[71] Cfr. *APS*, *CD*, Leg. I, Sess. unica (8 maggio - 30 dicembre 1848), *Discussioni*, tornata del 6 dicembre 184, p. 1050 (Siotto Pintor). Giovanni Siotto Pintor, eletto alle elezioni generali del 1848 e deputato per il collegio di Nuoro II, era allora infatti consigliere d'appello a Cagliari.

[72] Per la posizione di Cavallini (Gaspare) cfr. *Dei Deputati che coprono Impieghi Regi. Relazione fatta alla Camera il 1° dicembre 1848 dalla Commissione composta dai deputati Gioia, Bunico, Ravina, Polliotti, Lanza, Badariotti e Cavallini relatore*, pp. 133-135, qui p. 135 (Cavallini), in *APS*, *CD*, Leg. I (8 maggio - 30 dicembre 1848), *Documenti parlamentari*. Per l'intervento di Giovanbattista Michelini cfr. Leg. I, Sess. unica (8 maggio - 30 dicembre 1848), *Discussioni*, tornata del 5 dicembre 1848, p. 1022: «... noi dobbiamo essere molto severi nell'applicare la legge elettorale laddove esclude gli impiegati», e per quello di Francesco Guglianetti (avvocato) cfr. Leg. I, Sess. unica (8 maggio - 30 dicembre 1848), *Discussioni*, tornata del 6 dicembre 1848, p. 1049: «La nostra legge elettorale ha pure riconosciuto questo principio, restringendo il numero degl'impiegati ammessibili nella Camera ed obbligando gli eletti alla rielezione, quando abbiano acquistato un impiego od un avanzamento di grado con un aumento di stipendio ... La legge ... tende a scemare la facilità agl'impiegati di sedere nella Camera; perché s'accorgeva che altrimenti la rappresentanza nazionale non avrebbe quell'opinione d'indipendenza che ne è la base principale».

rivoluzionaria e del Belgio, nonché a quella della Sicilia[73], lasciando così intuire quale dovesse essere per una parte consistente dell'aula il 'comune diritto costituzionale europeo' cui ci si poteva rifare nell'opera di interpretazione della legge elettorale del 1848 cui era chiamata la Commissione per l'accertamento dei deputati-impiegati.

Ad ogni modo, da un punto di vista meramente procedural-formale, la Commissione avrebbe dovuto, anzitutto censire tutti i funzionari o impiegati regi «che per qualunque causa o titolo percepiscono dal tesoro pubblico un annuo soldo», e in secondo luogo verificare se tra di essi ve ne fossero di quelli che andavano soggetti a rielezione secondo il dettato dell'art. 103[74], e che quindi per il momento non erano da considerarsi tra i deputati-impiegati. Solo a questo punto, e solo qualora il numero di questi ultimi fosse ancora risultato superiore a quello consentito dalla legge, la Commissione avrebbe dovuto procedere all'esclusione per sorteggio, secondo l'art. 100 della legge elettorale, di un numero di deputati-impiegati pari a quello degli eccedenti.

Di fatto, tuttavia, il percorso seguito dalla Commissione nei suoi lavori fu di solito assai accidentato, la sua attività d'indagine spesso imbarazzante, e non mancarono naturalmente le occasioni in cui essa fu accusata di abusare dei suoi poteri. Un'accusa tanto pesante partì dallo stesso presidente del Consiglio dei ministri, il deputato Perrone di San Martino, già nella I legislatura. Il Ministro, essendo stato collocato dalla Commissione tra coloro di cui era rimasto dubbio se dovessero o meno essere sottoposti a rielezione, affrontò la questione generale esemplificandola su quanto era a lui stesso accaduto. L'eccessivo zelo, il cipiglio addirittura 'inquisitoriale' con cui la Commissione si sarebbe accinta a (ri-)verificare la validità della sua elezione dopo che su di essa si erano già pronunciati gli Uffici, cui soli ed in modo inappellabile spettava, secondo il regolamento della Camera, la verifica delle elezioni, spinse Perrone a stigmatizzare energicamente

[73] Alla Costituzione siciliana fece esplicito riferimento ad esempio Michelini, della Sinistra dell'aula (cfr. *APS*, *CD*, Leg. I, Sess. unica [8 maggio - 30 dicembre 1848], *Discussioni*, tornata del 5 dicembre 1848, p. 1023). Nella Costituzione siciliana del 1848, come ricorda F. Sofia (*Regionale, nazionale e universale nelle costituzioni del 1848: Napoli e Sicilia, Toscana e Stato della Chiesa a confronto*, in «Le Carte e la Storia», IV, 1998, 2, pp. 16-24, qui p. 21), «le incompatibilità parlamentari, in nome del diffuso antistatalismo e della presenza dei democratici al ministero, sono molto più analitiche di quelle fissate a Napoli (prevedendo la sospensione dalla carica per i deputati nominati ministri, e non la rielezione)».

[74] Cfr. *Dei Deputati che coprono Impieghi Regi. Relazione fatta alla Camera il 1° dicembre 1848*, cit., p. 133.

l'«abuso di potere» in cui sarebbe incorsa la Commissione violando la sfera di competenza degli Uffici[75]. Messa ai voti, la mozione di censura all'operato della Commissione di cui si fece portatore il ministro dell'Interno e deputato Pinelli, fu alla fine approvata[76]. Già da questo primo episodio di vita parlamentare è possibile intuire quanto difficili avrebbero potuto essere i rapporti della Commissione per l'accertamento del numero dei deputati-impiegati, che si mostrò solitamente piuttosto incline alla severità nell'ammettere gli impiegati alla Camera, con il resto dell'aula. Troppo spesso per essere una semplice casualità, la maggioranza di quest'ultima ne respinse le proposte preferendo largheggiare nell'ammissione degli impiegati alla Camera.

Un lavoro preliminare che la Commissione dovette evadere prima di inoltrarsi nell'esame della posizione dei singoli deputati suscettibili di rientrare nella lista dei deputati-impiegati, fu quello, classificatorio, di ricostruire le diverse accezioni del concetto di impiegato usato nel testo della legge elettorale. Qui, infatti, come si è già annunciato, compariva tanto il termine di impiegato o di impiegato regio quanto quello di funzionario, senza tuttavia che fosse immediatamente chiara la differenza tra i due termini. Dopo essere giunta alla conclusione «che la legge ha fatto tre categorie d'impiegati», e che nella prima dovevano senza dubbio essere fatti rientrare quelli di cui all'art. 99, vale a dire «quelli che si trovano in aspettativa e che sono assimilati agl'impiegati in attività di servizio», la Commissione fu dell'avviso di trovarsi davanti anche una seconda ed una terza categoria, proprio tenendo conto della distinzione emergente dalla legge tra il funzionario e l'impiegato. Se con il termine di funzionari, che venivano a costituire la seconda categoria di impiegati di cui si parlava nella legge, altri non si dovevano intendere che gli impiegati «in attività di servizio», con quello di impiegati, che andavano invece a costituire la terza categoria di impiegati pubblici, non si potevano intendere se non coloro che non erano nel pieno delle loro funzioni, gli impiegati cioè che «non [erano] in attività di servizio»[77].

[75] Cfr. gli interventi del presidente del Consiglio dei ministri alla tornata del 5 dicembre 1848 in *APS, CD*, Leg. I, Sess. unica (8 maggio - 30 dicembre 1848), *Discussioni*, pp. 1022 ss. L'operato della Commissione, stigmatizzato anche dal ministro dell'Interno Pinelli (pp. 1024-1025), fu invece difeso dal deputato Lanza (p. 1025), dal relatore Cavallini (p. 1025), da un altro membro della Commissione e cioè Bunico (p. 1025), dal deputato Sineo (pp. 1026-1028) e dal deputato Guglianetti (p. 1029).

[76] Cfr. *APS, CD*, Leg. I, Sess. unica (8 maggio - 30 dicembre 1848), *Discussioni*, p. 1030.

[77] Cfr. l'intervento di Bunico in *APS, CD*, Leg. I, Sess. unica (8 maggio - 30 dicembre 1848), *Discussioni*, p. 1025. Gli «impiegati in riposo» furono solitamente annoverati tra i

La distinzione in tre categorie degli impiegati pubblici fu tuttavia, come si è detto, solo un lavoro preparatorio rispetto a quello ben più complesso che attendeva la Commissione nel momento in cui si fosse apprestata a tentare di far rientrare ogni deputato qualificabile come impiegato in una delle categorie individuate.

Il problema principale per la Commissione fu infatti rappresentato proprio dall'accertamento della qualità di impiegato o funzionario di un deputato, visto che all'epoca non era affatto chiaro quali fossero gli elementi che da soli o congiuntamente ad altri giustificavano l'attribuzione dell'appellativo di impiegato pubblico. Era sufficiente avere ricevuto un incarico per nomina regia o governativa, anche a titolo gratuito, per essere qualificati come funzionari pubblici, o allo svolgimento del servizio doveva essere connesso inscindibilmente il percepimento di uno stipendio? Doveva essere il servizio svolto in modo continuativo remunerato necessariamente nella forma di uno stipendio fisso, o si dovevano invece considerare impiegati pubblici anche coloro che percepivano un qualche corrispettivo di entità magari variabile?

Il secondo grande problema con cui si trovò a dover fare i conti la Commissione fu quello di comprendere quali mutamenti concreti dovessero intervenire, singolarmente o congiuntamente, nella condizione di un deputato-impiegato perché questi dovesse essere obbligato, secondo l'art. 103 della legge del 1848, a sottoporsi a nuova elezione. Era sufficiente un'avanzamento di grado, una promozione, un passaggio da reggente ad effettivo, o invece al mutamento di *status* doveva essere necessariamente connesso anche un adeguato aumento di stipendio? La realtà dell'amministrazione piemontese dell'epoca, ancora segnata da dinamiche di carattere precostituzionale, consentiva al governo di considerare separatamente la qualifica, il grado gerarchico, la remunerazione, l'anzianità di servizio, il diritto alla pensione di un impiegato pubblico, così che era possibile ricevere un ufficio senza stipendio o non poter far valere alcun diritto alla pensione nonostante la maturazione della necessaria anzianità di servizio.

Ora, rispetto a questo stato di cose, doveva la Commissione riflettere passivamente nel suo operato questa realtà così contraria ai principi di uno Stato di diritto, una realtà confusa, segnata dall'arbitrio e dall'assenza di regole certe e codificate, quale si rifletteva nell'illimitata estensibilità del

non impiegati, proprio perché ormai non avevano più alcun legame di servizio con il governo, da cui tuttavia percepivano la pensione.

concetto di funzionario pubblico[78], o non doveva piuttosto cercare di leggere quella realtà alla luce di principi coerenti con l'ordinamento di uno Stato costituzionale, vale a dire, in termini brutalmente concreti, considerare un avanzamento di grado 'come se' fosse congiunto ad un aumento di stipendio?

La Commissione incontrò difficoltà anche a reperire dal governo notizie precise e sicure riguardo al fatto se un deputato avesse da esso ricevuto la nomina ad un impiego o una promozione, e se a ciò fosse congiunto il conferimento di uno stipendio nel primo caso o un aumento di stipendio nel caso di avanzamento di grado. Qualora essa non fosse riuscita ad acquisire informazioni sufficienti alla maturazione di un giudizio fondato o si fosse spaccata in due nel momento di valutare i singoli casi, erano solitamente i deputati interessati che intervenivano in aula a precisare di non considerarsi impiegati o a fornire delucidazioni circa i termini e le condizioni del loro impiego. Da questo momento la decisione se la loro fosse o meno una condizione di impiegati, o se la loro condizione di impiegati fosse a tal punto cambiata dal momento dell'avvenuta elezione da rendersi necessaria la loro ripresentazione alle urne, spettava unicamente all'aula; quest'ultima aveva però anche, ovviamente, il diritto di sollevare il dubbio su casi di deputati giudicati 'pacifici' dalla Commissione.

Notevoli e frequenti difficoltà oggettive della Commissione, dunque, a reperire informazioni sulla 'qualità' dei singoli deputati, informazioni che spesso erano percepite come lesive della riservatezza della loro sfera privata. Una volta ottenuti in aula i chiarimenti necessari direttamente dagli interessati, i membri della Commissione e, a questo punto, anche la Camera nel suo insieme, si trovavano infine di fronte alla tanto ineludibile quanto pesante responsabilità di dover 'giudicare' sino a che limite potesse essere estensibile il concetto di funzionario o di impiegato pubblico, quali fossero le condizioni che dovevano necessariamente sussistere per poter lecitamente affermare di essere in presenza di un impiego, di un nuovo impiego o di un avanzamento nella carriera. Mi limiterò qui di seguito a fare solo qualche esempio degli interrogativi tutt'altro che oziosi con cui si trovò a confrontarsi la Commissione e che di regola divennero quindi oggetto delle discussioni dell'aula.

[78] Dice a questo proposito giustamente R. ROMANELLI, *Le regole del gioco*, cit., p. 704, che «la larghezza con cui si estende la nozione di 'pubblico funzionario' rientra in una concezione della amministrazione come costituzionalmente non distinta dal governo, quindi priva di autonomia ...».

Doveva un impiego non perpetuo essere considerato comunque un impiego? Su questa questione, in cui la Camera si imbattè, ad esempio, al momento di decidere se Giovanni Filippo Galvagno, anch'egli qualificato come «avvocato» dal Nuvoloni[79], ma più precisamente, e oltre che avvocato della città di Torino, preside della facoltà di legge di Torino nonché appena nominato professore di diritto commerciale alla Camera di Agricoltura e di Commercio sempre di Torino[80], fosse da includersi o meno tra i deputati-impiegati, l'aula decise infine in senso negativo[81]. Il punto di vista di uno statista come Riccardo Sineo, che aveva partecipato alla stesura della legge elettorale, e che riteneva che anzi, un impiego non perpetuo rendesse l'impiegato ancora più dipendente dal governo e che quindi colui che lo ricopriva doveva essere considerato a maggior ragione a tutti gli effetti un impiegato[82], non ebbe evidentemente alcun peso. In seguito tuttavia, e più precisamente il 2 gennaio 1850, nel corso della IV legislatura, su decisione dell'aula venne inserito nel novero degli impiegati il deputato Luigi Piccon, professore in una scuola universitaria provinciale di Nizza, nonostante che la stessa istituzione delle scuole provinciali fosse stata intesa a suo tempo come temporanea[83].

Bastava un incarico di insegnamento presso un'università pubblica, retribuito tuttavia non con uno stipendio fisso ma solo con «incerti corrispettivi», a far considerare un impiegato chi lo riceveva? Anche su un caso come questo, relativo al prof. Giuseppe Buniva, professore di 'istituzioni civili pei notai e causidici' nominato dal Magistrato della riforma, la Camera ritenne di dover decidere in senso negativo e quindi di non dover considerare il deputato tra gli impiegati[84]. E i consiglieri delle facoltà, che percepivano una «retribuzione volgarmente detta propina» anzi-

[79] Cfr. L. Nuvoloni, *Le elezioni politiche al parlamento subalpino e al parlamento italiano. Storia dei collegi elettorali dalle elezioni generali del 17-27 aprile 1848 a quelle del 21-28 marzo 1897*, Roma 1898, che si è consultato nella versione informatizzata a suo tempo molto generosamente messami a disposizione dal compianto Pietro Saraceno.

[80] Cfr. *APS*, *CD*, Leg. I, Sess. unica, *Discussioni*, tornata dell'8 luglio 1848, p. 311 (Sineo). In realtà, con l'appellativo di avvocato si soleva più spesso indicare che il deputato era in possesso di una laurea in legge.

[81] Cfr. *APS*, *CD*, Leg. I, Sess. unica, *Discussioni*, tornata dell'8 luglio 1848, p. 311.

[82] Cfr. *APS*, *CD*, Leg. I, Sess. unica, *Discussioni*, tornata dell'8 luglio 1848, p. 311 (Sineo).

[83] Cfr. *APS*, *CD*, Leg. IV, Sess. I (20 dicembre 1849 - 19 dicembre 1850), *Discussioni*, tornata del 2 gennaio 1850, pp. 98-100.

[84] Cfr. *APS*, *CD*, Leg. I, Sess. unica, *Discussioni*, tornata dell'8 luglio 1848, p. 311.

ché uno stipendio fisso, e che inoltre erano nominati dal collegio e non dal Re, dovevano essere considerati impiegati nel senso della legge elettorale, come riteneva il conte Giovan Battista Michelini, in qualità di membro della Commissione, oppure no[85]?

Doveva essere ritenuto soggetto a rielezione secondo l'art. 103 il deputato che avesse subito un mutamento nella sua posizione di impiegato, ma non per effetto di una nuova volontà intervenuta in questo senso quanto piuttosto per effetto di una disposizione di legge o di un meccanismo innescato da una legge? Il caso del generale Giacomo Durando, che, mentre era già deputato, era passato, per effetto della legge d'unione della Lombardia con gli Stati sardi, alle dipendenze del governo piemontese, pur non essendo egli avanzato di grado né avendo ricevuto alcun aumento di stipendio, fu risolto dalla Camera, in coerenza con quella che abbiamo visto essere la sua propensione a non 'cavillare' troppo sulla situazione dei deputati-impiegati, con la decisione che Durando fosse certo da considerarsi impiegato, ed in particolare della prima categoria (impiegato in aspettativa da assimilarsi a quelli in servizio), ma non tenuto a sottoporsi a rielezione. Anche in questo caso l'aula non accolse la proposta della Commissione, la quale, ritenendo essere dirimente il fatto che in virtù del suddetto mutamento il generale era ora dipendente del governo piemontese, e che in considerazione di ciò divenisse irrilevante invece il fatto che non avesse ricevuto con il mutamento di condizione alcun aumento di stipendio, aveva proposto alla Camera che il generale Durando dovesse sottoporsi a rielezione[86].

Ancora, doveva essere sottoposto a rielezione il deputato-impiegato che nel corso del mandato passava dalla condizione di reggente a quella di effettivo, o da un grado gerarchico inferiore a quello superiore, senza tuttavia avere diritto a ricevere l'aumento di stipendio corrispondente o per avervi volontariamente rinunciato? Il caso si presentò quando si trattò di esaminare la condizione dei deputati-impiegati Luigi Genina, Matteo Pescatore e Ercole Ricotti che «da reggenti che erano al tempo della loro

[85] Cfr. la discussione svoltasi in aula sulla *Verificazione del numero dei deputati che coprono impieghi regii stipendiati. Relazione fatta alla Camera il 10 marzo 1849 dalla Commissione composta dai deputati Lanza - Colla - Sanguineti - Raggi - Michelini G.B. - Bunico e Cavallini relatore* (in *APS*, *CD*, Leg. II, Sess. unica [1° febbraio - 30 marzo 1849], *Documenti parlamentari*, p. 100), discussione contenuta in *APS*, *CD*, Leg. II, Sess. unica, *Discussioni*, tornata del 12 marzo 1849, p. 387 (Cavallini).

[86] Cfr. *APS*, *CD*, Leg. I, Sess. unica, *Discussioni*, tornata del 5 dicembre 1848, pp. 1032-1034, e tornata del 6 dicembre 1848, pp. 1041-1047.

elezione vennero graduati a professori effettivi per Regii Decreti 14 luglio e 30 ottobre 1848» e per i quali la Commissione aveva chiesto la rielezione[87], non potendo escludere a priori la possibilità che un deputato-impiegato potesse addirittura ritenere vantaggioso per sé rinunciare allo stipendio, o all'aumento di stipendio, pur di non rientrare nella casistica dell'art. 103 e riuscire quindi a sfuggire alla rielezione[88]. Nonostante le considerazioni di Guglianetti, che spiegò in aula come il non conferimento dell'aumento di stipendio potrebbe essere stato deciso dal governo come «stratagemma» per dispensare il deputato-impiegato dall'«incomodo della rielezione», facendo però così diventare la legge «una lettera morta»[89], la Camera,

[87] Cfr. *Dei Deputati che coprono Impieghi Regi. Relazione fatta alla Camera il 1° dicembre 1848*, cit., p. 134.

[88] *Ibidem.*

[89] Cfr. *APS*, *CD*, Leg. I, Sess. unica, *Discussioni*, tornata del 6 dicembre 1848, p. 1050 (Guglianetti): «In un Governo costituzionale, quando uno ottiene effettivamente un grado, un impiego, deve pure averne lo stipendio. La distinzione di titolo, di grado, di effettività e le altre tutte che si praticavano tra noi prima dello Statuto, non erano che un mezzo per satollare l'ingordigia di chi chiedeva un posto, e per soddisfare alle raccomandazioni dei suoi alti protettori. Siccome il numero degl'impieghi era troppo piccolo in ragione delle domande, si pensò a dividere la stessa carica in diverse gradazioni, per modo che il favore si ripetesse tutte le volte che dall'una si avanzava all'altra. Ma oggi queste distinzioni non avrebbero senso; quando si conferisce effettivamente l'impiego deggiono essere uniti tutti gli avvantaggi. Ora, i suddetti [Genina, Pescatore e Ricotti] da reggenti divennero professori effettivi; acquistarono adunque ragione ad ottenere intiero lo stipendio, che per le cattedre era stabilito. Me ne appello ad uno di essi, al signor Ricotti, il quale se non è tenuto a riconoscere l'autorità delle mie parole, riconoscerà quella de' suoi scritti. Egli in una sua lettera stampata in un giornale di questa città, dichiarò che avrebbe certamente potuto ottenere col grado anche l'aumento di soldo, quando avesse voluto assoggettarsi alla rielezione come deputato. Non dipendeva adunque che da lui l'avere quell'aumento, poiché era una conseguenza del grado ricevuto; e se non gli venne impartito, lo fu per dispensarlo dall'incomodo della rielezione. Ma questo stratagemma non può sottrarlo alla legge. Se approvaste questo modo di eludere la legge, essa sarebbe una lettera morta; mentre assai agevolmente il Governo potrebbe concedere all'impiegato l'aumento di stipendio con un brevetto posteriore od in via di gratificazione od in qualunque altro modo, e così non si avrebbe mai il caso della rielezione per avanzamento. La legge, come dissi in sul cominciare, tende a scemare la facilità agl'impiegati di sedere nella Camera; perché s'accorgeva che altrimenti la rappresentanza nazionale non avrebbe quell'opinione d'indipendenza che ne è la base principale. Se con una benigna e sofistica interpretazione lasciate il campo al Governo di accordarsi coll'impiegato per eludere la legge e schivarne le conseguenze, voi avrete arrecato un grave discredito alle deliberazioni dell'Assemblea, voi aprirete la via ad una maggioranza alla Guizot e Duchatel, che ha fatto la fortuna della Francia e di Luigi Filippo (Bravo! Bene!). Pertanto, se oggi non ci è dato di un colpo escludere tutti i funzionari della Camera, se non ci è dato stabilire quell'assoluta incompatibilità che io dissi dover essere lo scopo nostro, come lo fu di tutte le nazioni libere,

quando si posero ai voti le rielezioni dei tre professori universitari, di storia moderna Ricotti, di procedura civile e penale Pescatore, di diritto penale all'Università di Torino Genina, non esitò a rigettare, seppur dopo una lunga discussione, la proposta in tal senso avanzata dalla Commissione[90]. Similmente, la Camera giudicò qualche tempo dopo anche il caso del prof. Giovanni Bianchetti, chirurgo nelle carceri di Domodossola, che aveva volontariamente rinunziato allo stipendio dopo l'elezione, risolvendosi a non considerarlo un impiegato[91]. Le pur autorevoli parole di monito di Carlo Cadorna (centro-sinistra), che aveva tentato di affermare la tesi per cui era da considerarsi «impiegato stipendiato qualsivoglia individuo il quale disimpegni una funzione datagli dal Governo, la quale gli dia un diritto di ricevere uno stipendio ...», sulla scia delle stesse motivazioni già esposte da Guglianetti circa un anno prima («col risolvere la questione in modo diverso si aprirebbe la via a mille modi con cui si potrebbe far frode allo Statuto, che limita il numero degl'impiegati che possono sedere nella Camera»[92]), non sortirono alcun esito.

Un'altra delle questioni con cui dovette confrontarsi la Camera in sede di approvazione della lista dei deputati-impiegati stesa dalla Commissione *ad hoc* costituita, fu quella se dovessero essere annoverati tra gli impiegati in genere (e quindi non in quanto funzionari in servizio, né tantomeno in quanto impiegati in aspettativa, solo per la loro condizione dipendente dal Governo), quei deputati che, come il conte Federico Sclopis, già ministro della Giustizia, il cavaliere Luigi Desambrois, anche lui già ministro, e Vittorio Angius, rappresentante invece un caso del tutto differente[93], ricevevano dal Governo una pensione che però, non poggiando su alcun «diritto che ad essi sia attribuita da legge per le cariche già occu-

interpretate almeno strettamente, severamente la legge che ci governa; rigettate queste insidiose distinzioni che finirebbero a renderla derisoria ed inefficace; dichiarate solennemente che un avanzamento di grado, cui sia annesso un aumento di stipendio, obbliga il deputato alla rielezione, quand'anche egli intendesse di rifiutare il soldo per sottrarsi a quell'incomodo».

90 *Ibidem*, p. 1053.

91 Cfr. *APS*, *CD*, Leg. IV, Sess. I, *Discussioni*, tornata del 2 gennaio 1850, p. 102.

92 *APS*, *CD*, Leg. IV, Sess. I, *Discussioni*, tornata del 2 gennaio 1850, p. 101 (Cadorna).

93 La questione se Angius dovesse o meno essere annoverato tra gli impiegati fu posta dalla Commissione perché si venne a conoscenza del fatto che egli percepiva una misera pensione di 450 franchi per aver collaborato al *Dizionario statistico di Sua Maestà*, come spiegò in aula lo stesso Angius (cfr. *APS*, *CD*, Leg. I, Sess. unica, *Discussioni*, tornata del 7 dicembre 1848, p. 1060).

pate, ed in proporzione del tempo del loro servizio», avrebbe potuto in qualsiasi istante, disse nella sua relazione Cavallini, essere revocata o ridotta dal Governo o dal Parlamento[94]. Una pensione di questo tipo, rilevò inoltre in quest'occasione non solo Francesco Guglianetti ma anche Giovanni Lanza, la cui revoca o riduzione era tanto più probabile in quanto conferita non per legge ma per decreto, e cioè secondo mera valutazione di opportunità del Governo, era da ritenersi incompatibile col nuovo ordinamento costituzionale[95]. Inutile dire che i tre deputati summenzionati, che si erano visti assegnare un vitalizio dal Governo che da un punto di vista formale non poteva certo essere definita una pensione, non poggiando su alcuna anzianità di servizio, furono ritenuti non rientrare tra gli impiegati dalla maggioranza dell'aula[96].

Insomma, nel chiudere, non fosse che per ragioni di spazio, questa esemplificazione degli interrogativi pesantissimi che la Camera si poneva puntualmente all'inizio di ogni legislatura sui criteri che dovevano o potevano concorrere a disegnare l'identità degli impiegati pubblici, e di conseguenza quella del deputato-impiegato[97], sembra di poter dire che forse una sola fu la proposta della Commissione che sembrò trovare pronta e generale accoglienza da parte della Camera: sulla questione se dovesse essere considerato impiegato regio, nel senso della legge elettorale, anche chi non era stato nominato direttamente dal Re ma era comunque pagato sui fondi dello Stato, e cioè sul fatto che gli impiegati al servizio del governo di epoca costituzionale fossero da equiparare a tutti gli effetti a quegli «impiegati regii» di cui parlava la legge elettorale, si instaurò infatti ben presto un relativo accordo tra i deputati della Camera[98].

[94] Cfr. *Dei Deputati che coprono Impieghi Regi. Relazione fatta alla Camera il 1° dicembre 1848*, p. 135.

[95] Cfr. *APS*, *CD*, Leg. I, Sess. unica, tornata del 7 dicembre 1848, *Discussioni*, p. 1058 (Lanza) e p. 1059 (Guglianetti).

[96] *APS*, *CD*, Leg. I, Sess. unica, tornata del 7 dicembre 1848, p. 1060.

[97] Tra le altre questioni che furono discusse mi limito qui a segnalare come interminabili ed estenuanti dibattiti si svolsero in aula anche sulla questione se fossero da considerarsi impiegati regi anche coloro che ricevevano lo stipendio dal patrimonio della lista civile o dall'Ordine mauriziano, e non mancarono nemmeno le discussioni su quale condizione concreta fosse effettivamente intesa allorché nella legge elettorale si parlava dell'impiegato in aspettativa.

[98] Cfr. in questo senso le dichiarazioni rese da Pescatore in *APS*, Leg. I, Sess. unica (8 luglio 1848), *Discussioni*, p. 310. Cfr. in questo senso anche le dichiarazioni rese in aula nel corso della IV legislatura dal ministro dell'Istruzione pubblica Cristoforo Mameli in

Molti e pesanti furono, come si è visto, gli interrogativi, con cui la Commissione per l'accertamento del numero dei deputati-impiegati prima e la Camera in un secondo momento si trovarono costantemente confrontate al momento di definire la lista dei deputati-impiegati, ed estenuanti furono di conseguenza i rallentamenti che caratterizzarono non solo l'attività di verifica della Commissione, ma anche i lavori dell'aula nel suo complesso, in un momento peraltro di fondamentale importanza per la costruzione del nuovo Stato costituzionale. La Commissione, con le sue poche armi a disposizione ed in un clima di malcelata insofferenza da parte dell'aula, che nelle sue votazioni mostrò di giudicarla sempre eccessivamente zelante, dovette fare i conti, per di più da una posizione di assoluta impotenza, con l'infinita varietà di situazioni d'impiego in cui si trovavano coloro che servivano la nazione, come riflesso, certo non da ultimo, della confusione, ma anche dell'arbitrio, che regnavano sovrani nell'organizzazione dell'amministrazione del Regno di Sardegna all'indomani del suo ingresso nel novero degli Stati costituzionali.

È comprensibile d'altro canto che il soffermarsi della Commissione in continuazione su quelli che puntualmente apparivano come dei casi-limite, dei casi a sé (una mole tale tuttavia di 'eccezioni' da rendere probabilmente vano qualsiasi sforzo di relativizzarne l'importanza rispetto a quella che avrebbe dovuto essere la 'regola' in un ordinato Stato di diritto), era destinato a far apparire verso l'esterno tanto più occhiuta ed inquisitoriale la ricerca della Commissione e tanto più irrispettosa la continua sollevazione del dubbio, quanto più l'aula invece, dove sedevano in bella mostra le, come si è visto, eminentissime notabilità investite dal 'dubbio' della Commissione, si mostrava 'generosamente', e talvolta ostinatamente, propensa ad accogliere a braccia aperte gli stipendiati pubblici nel suo seno, in altre parole, ad interpretare con 'liberalità' la legge elettorale.

Certo, al di là dei giudizi 'benevoli' emanati dall'aula in materia di deputati-impiegati, la lettura degli atti parlamentari del primo decennio di vita costituzionale del Regno di Sardegna, ci pone continuamente davanti a dichiarazioni di deputati di differente appartenenza politica che sembrano essere ben lungi dal riconoscere indipendenza di giudizio e di azione agli impiegati del Regno come riflesso delle loro complessivamente assai 'pre-

relazione ai casi dell'ispettore Michelangelo Rulfi, ispettore nelle scuole provinciali, del prof. Domenico Capellina, professore di retorica nel collegio nazionale di Torino, del prof. Pietro Borsarelli, preparatore di chimica all'Università di Torino, tutti e tre fatti alla fine rientrare nel novero dei funzionari pubblici, cfr. *APS*, *CD*, Leg. IV, Sess. I (20 dicembre 1849 - 19 novembre 1850), *Discussioni*, tornata del 2 gennaio 1850, p. 98 (Mameli).

carie' condizioni di impiego. In conseguenza di ciò, il principio per cui, come formulò il cavaliere Alessandro Bottone, «l'indipendenza della nazionale rappresentanza sarà tanto maggiore, quanto minore sarà il numero dei suoi membri che dipendono dal governo»[99], sembra incontrare in quel torno di tempo un consenso veramente generale. Proprio per questo è tuttavia ancor più singolare che sul principio invece per cui nell'esame di casi concreti la legge elettorale andasse interpretata in senso «restrittivo», come riteneva ad esempio Guglianetti[100], l'aula si spaccasse, come abbiamo visto, puntualmente in due tra favorevoli e contrari. Non di rado è possibile addirittura notare una certa schizofrenia nell'argomentazione del medesimo deputato[101]: se veramente si era dell'opinione che una forte rappresentanza di impiegati alla Camera minacciasse da vicino l'indipendenza di quest'ultima, perché non sfruttare quegli spazi che la legge indubbiamente offriva per escluderne quanti più possibile particolarmente nel momento in cui il Parlamento era chiamato a compiti legislativi di valore strategico per il futuro del paese?

Un dato emerge tuttavia chiaramente dagli atti parlamentari considerati: anche dal punto di vista dei contemporanei la legge elettorale del 1848, se da un lato non aveva voluto o potuto indicare immediatamente al paese la via dell'incompatibilità parlamentare dei funzionari pubblici, come

[99] Cfr. *APS*, *CD*, Leg. II, Sess. unica (1° febbraio - 30 marzo 1849), *Discussioni*, tornata dell'8 febbraio 1849, p. 58 (Bottone).

[100] Cfr. *APS*, *CD*, Leg. I, Sess. I, *Discussioni*, tornata del 6 dicembre 1848, pp. 1041 ss., in particolare p. 1049: «Il mio pensiero si è che il fondamento di un sincero sistema rappresentativo deve essere l'assoluta incompatibilità del mandato di deputato colla qualità di impiegato. Finché non si abbia stabilito questo principio, la Camera non sarà la vera, la schietta, la sincera rappresentanza della nazione, e lo dimostra l'esempio di tutti i popoli retti a forma libera di governo, i quali lo hanno scritto nelle loro leggi, e si sforzarono sempre di ottenerlo quando mancava (Bene! Bravo!). La nostra legge elettorale ha pure riconosciuto questo principio, restringendo il numero degli impiegati ammissibili alla Camera ed obbligando gli eletti alla rielezione, quando abbiano acquistato un impiego od un avanzamento di grado con un aumento di stipendio».

[101] Cfr., ad esempio, *APS*, *CD*, Leg. I, Sess. I, *Discussioni*, tornata del 6 dicembre 1848, p. 59, le dichiarazioni del conte Gaetano Bargnani: «l'indipendenza della rappresentanza nazionale esigerebbe la quasi esclusione dalla Camera elettiva dei pubblici funzionari ... Ma è debito ed utile nostro l'impedire (avendo d'altronde con noi e per noi il diritto giuridico), che in questo intervallo di tempo, e nei primi momenti delle nostre libere istituzioni, nei quali tante leggi organiche devono essere discusse, è debito nostro, dico, impedire che si dia all'ammissione nel seno della Camera dei pubblici funzionari la minor estensione possibile».

avevano fatto invece la legge belga e la Costituzione francese del 1848[102], dall'altro aveva accuratamente e scientemente evitato, come sottolineò Riccardo Sineo nel 1860, di riprodurre il più volte deprecato e funesto modello francese dell'età della Restaurazione[103]. E ciò, aveva detto lo stesso Sineo, già membro della Commissione che aveva abbozzato la legge elettorale del 1848, nonostante che la maggioranza di quella Commissione fosse composta da impiegati regi[104].

L'indipendenza dei deputati-impiegati del Parlamento subalpino era messa in ulteriore serio pericolo dal fatto che in Italia, proprio come in Prussia, i funzionari continuavano a percepire lo stipendio anche durante il mandato parlamentare, anche se, a differenza questa volta dei colleghi prussiani, gli italiani non percepivano alcuna diaria o rimborso spese,

[102] Cfr. *APS*, *CD*, Leg. III, Sess. unica (30 luglio - 20 novembre 1849), *Discussioni*, pp. 692-693 (Guglianetti): «il nostro paese non è forse giunto a quel punto di progresso politico (stante il breve tempo che si è attuato il sistema costituzionale) da potere immediatamente stabilire questo principio dell'assoluta incompatibilità», e inoltre, pp. 694-695 (Lanza): «... già in questioni analoghe ho manifestata la mia opinione, ed è che una vera rappresentanza nazionale debba essere composta di uomini indipendenti, e che onde sia composta di uomini assolutamente indipendenti sarebbe bene che gl'impiegati non ne facessero parte, ma io credo che anzitutto dobbiamo rispettare lo Statuto. Il legislatore ha creduto di dover ammettere alla Camera un numero di impiegati ascendenti al quarto di essa, e noi, né direttamente, né indirettamente dobbiamo tendere a che vengano esclusi dalla rappresentanza nazionale ... per ora io credo che sarebbe dannoso alla cosa pubblica che gli impiegati fossero affatto esclusi dalla Camera dei rappresentanti. Non allontaniamoci da quanto hanno praticato le altre nazioni che ci hanno preceduto nel reggimento libero e costituzionale. Il Belgio e la Francia hanno seguito questa via, non esclusero subito gl'impiegati dalla Camera, ma attesero che il regime costituzionale formasse una generazione alla vita politica e alla scienza pratica, così che sorgessero in buon numero uomini per ogni riguardo degni di sostenere al Parlamento gl'interessi della nazione».

[103] Cfr. *APS*, *CD*, Leg. VII, Sess. I (2 aprile - 10 luglio 1860), *Discussioni*, tornata del 31 maggio 1860, p. 437 (Sineo): «Non si tratta per ora di escludere nessuno dalla Camera: in questa massima, che sta discutendosi, si tratta soltanto se debbano essere categorizzati fra gl'impiegati quelli i quali hanno effettivamente un impiego pel quale è iscritto uno stipendio, quantunque abbiano dichiarato di non volerlo percepire. Io credo che la Camera riconoscerà conforme alla legge la tesi della maggioranza della Commissione. E tanto più la Camera è interessata ad osservare la legge, inquantoché chiunque sia per poco versato nella storia delle Costituzioni, sa come questi grandi istromenti di civiltà possono facilmente logorarsi quando vadano esposti alla corruzione elettorale o parlamentare. Due generazioni di Borboni che si succedettero in Francia sono cadute specialmente per la corruzione elettorale e parlamentare. Dio allontani dall'Italia questa disgrazia! Voi l'allontanerete, per quanto sta in voi, facendo che le leggi che tutelano l'indipendenza del parlamento siano religiosamente osservate».

[104] *APS*, *CD*, Leg. I, Sess. unica, *Discussioni*, tornata del 5 dicembre 1848, p. 1034 (Sineo).

insomma alcun tipo di indennità parlamentare[105]. Il progetto di legge presentato sin dall'inizio della vita costituzionale del nucleo del futuro Regno d'Italia dal deputato Martinet, affinché gli impiegati, fatta eccezione per i ministri che anche durante il mandato parlamentare non cessavano di espletare le loro funzioni, fossero privati dello stipendio durante la sessione della Camera[106], puntò implacabilmente il dito, proprio come accadrà anche in Prussia negli anni del conflitto costituzionale (1862-1866)[107], contro l'ingiusto privilegio di cui godevano gli impiegati rispetto a tutti gli altri parlamentari provenienti dal mondo delle libere professioni. Questi ultimi, infatti, per tutto il tempo della sessione, erano invece costretti a rinunciare agli introiti, perlomeno diretti e immediati, derivanti dall'esercizio delle loro professioni[108].

La misura sembrava al deputato Martinet da preferire a quella più conseguente ma troppo radicale di escludere tutti gli impiegati del Governo dalla Camera, misura che avrebbe privato quest'ultima dell'apporto dei loro «lumi»[109], anche se il deputato aostano, in cuor suo, doveva essere ben consapevole di quanto toccò al funzionario-deputato Carlo Despine, ispettore di prima classe degli ingegneri delle miniere eletto in Savoia, di esplicitare, e cioè che in realtà la sospensione degli stipendi agli impiegati sarebbe equivalsa, nei fatti, ad una esclusione degli impiegati dalla Camera[110], se non si fosse provveduto subito, come disse Carlo Cadorna, mini-

[105] Un'indennità di carica fu concessa ai deputati ed ai senatori italiani solo molto tardi in seguito all'allargamento del suffragio ed alla formazione dei grandi partiti di massa (cfr. S. TRENTIN, *Dallo Statuto albertino al regime fascista*, Venezia 1983, p. 60).

[106] Cfr. *Progetto di legge del deputato Martinet, preso in considerazione in tornata del 1° ottobre 1849: Cessazione durante le Sessioni dello stipendio dei Deputati membri della Camera*, in *APS, CD*, Leg. III, Sess. unica (30 luglio - 20 novembre 1849), *Raccolta degli Atti stampati*, volume unico, n. 46, pp. 1-2.

[107] Cfr. A.G. MANCA, *Il funzionario-deputato tra parlamento e governo nella Prussia dell'Ottocento*, cit.

[108] Cfr. *APS, CD*, Leg. III, Sess. unica, *Discussioni*, tornata del 1° ottobre 1849, p. 688 (Martinet): «le projet de loi que je viens de présenter et soumettre à vos déliberations ... n'a pour but ... d'etablir ... parmi nous une ègalité qui soit en harmonie avec les principes démocratiques que nos professons, en mettant les membres de cette Assemblée, qui sont employés payés par le Gouvernement, dans une condition pareille à celle de leurs collègues qui ont dû, pour venir remplir leur mandat, cesser l'exercice de leurs professions».

[109] *APS, CD*, Leg. III, Sess. unica, *Discussioni*, tornata del 1° ottobre 1849, p. 688.

[110] *APS, CD*, Leg. III, Sess. unica, *Discussioni*, tornata del 1° ottobre 1849, p. 689 (Despine), ma anche, sostanzialmente nello stesso senso, p. 694 (Lanza): «Considerando la questione nei termini proposti dal deputato Martinet, io credo che senza volerlo egli ha proposto un

stro dell'Istruzione pubblica nel ministero Chiodo dell'epoca, a fissare un'indennità per tutti i deputati[111]. A ciò però, e cioè alla concessione di un'indennità ai deputati, avrebbe ostato la lettera dello Statuto (art. 50)[112], disse Lanza, anche se non il suo spirito[113].

La proposta di Martinet, ripresentata il 31 gennaio 1850 alla Camera, non fu stavolta nemmeno «presa in considerazione»[114], fu cioè lasciata cadere. Era però questa proposta, apparentemente eversiva rispetto al dettato dell'art. 50 dello Statuto, davvero così radicale come sembrava. Avrebbe davvero potuto avere, se accolta, effetti tanto dirompenti quanto riteneva Lanza? O non era piuttosto vero che, secondo i calcoli dello stesso deputato proponente, dei 50 o 51 deputati-impiegati ben 42 erano i detentori di un impiego che esigeva la residenza a Torino[115], e che quindi, anche una volta diventata legge la proposta di Martinet, saebbero stati in grado di svolgere, in qualche modo, il proprio servizio per lo Stato anche durante la deputazione, senza perdere così il diritto di percepire lo stipendio?

Le difficoltà di accertare il numero dei deputati-impiegati non vennero certo meno con la successiva legge elettorale del 1859, legge che tentò un'ulteriore specificazione degli impiegati pubblici eleggibili e non incompatibili. Certo è che se durante la vigenza della legge del 1848 prevalse un'interpretazione dei casi di incompatibilità in linea di massima favorevole al deputato-impiegato di cui erano già stati verificati i poteri, con la legge del 1859 si diede invece un forte giro di vite all'attuazione del principio dell'incompatibilità tra mandato parlamentare ed esercizio di un ufficio retribuito sui fondi dello Stato. Con questa legge fu infatti ammesso alla Camera un numero di deputati equivalente non più al quarto ma invece al quinto del numero complessivo dei parlamentari, al massimo

progetto di legge contrario allo Statuto. La sua proposta di legge tende a togliere agl'impiegati lo stipendio, il che equivale a dire, tende a far rinunciare alla massima parte degl'impiegati al loro posto di deputato».

111 *APS, CD*, Leg. III, Sess. unica, *Discussioni*, tornata del 1° ottobre 1849, p. 690 (Carlo Cadorna).

112 Art. 50: «Le funzioni di Senatore e di Deputato non danno luogo ad alcuna retribuzione od indennità».

113 *APS, CD*, Leg. III, Sess. unica, *Discussioni*, tornata del 1° ottobre 1849, p. 691 (Lanza).

114 Cfr. *APS, CD*, Leg. IV (20 dicembre 1849 - 20 novembre 1853), Sess. I (20 dicembre 1849 - 19 novembre 1850), *Discussioni*, tornata dell'11 febbraio 1850, p. 573.

115 *APS, CD*, Leg. III, Sess. unica, *Discussioni*, tornata del 1° ottobre 1849, p. 694 (Martinet).

quindi 88 sui 443 deputati che contava la Camera dopo l'annessione delle province toscane ed emiliane, del Regno delle Due Sicilie, della Toscana e dello Stato pontificio.

La difficoltà di accertare il numero degli impiegati rimase una costante nel lavoro della Commissione a ciò deputata, Commissione che col passare del tempo emise rapporti sempre più voluminosi. Ancora il 15 maggio 1861 il deputato Capriolo, che era stato più volte negli ultimi anni relatore della Commissione per l'accertamento del numero dei deputati-impiegati, lamentava per l'ennesima volta le «difficoltà» e le «incertezze» d'ogni genere che si frapponevano alla velocità ed alla completezza del lavoro della Commissione. «Le molte informazioni che ci facemmo a chiedere – diceva Capriolo – non ne giunsero sempre appaganti e complete, e le frequenti risposte che ne venivano date, non erano sempre chiare e precise», anche se «non già per colpa o negligenza di qualsiasi, ma a cagione piuttosto della straordinaria novità delle nostre condizioni»[116].

In conclusione, e tornando al nodo problematico posto all'inizio circa la necessità di definire concretamente la relazione tra norme su eleggibilità-incompatibilità parlamentari da un lato e forma di governo dall'altro, bisogna riconoscere che se non pochi sono stati gli studiosi e soprattutto i giuristi che hanno intuito il nesso inestricabile che lega ogni forma di governo storicamente determinata alle norme costituzionali e/o legislative che regolano l'ingresso dei funzionari pubblici nelle Camere elettive, non altrettanti sono stati coloro che sono realmente pervenuti a disvelare e a definire concretamente la funzionalità pratica di questa o quella norma al funzionamento di questo o quel regime politico.

Relativamente al caso italiano, sembrerebbe ad esempio di poter avanzare l'ipotesi che alla realizzazione ed al funzionamento di quello che comunemente, sin dagli inizi, è stato definito come il nostro 'governo parlamentare' ottocentesco, fosse naturalmente più congeniale o più funzionale la tendenziale esclusione degli impiegati. È sufficiente però riflettere sulla fatica che le Commissioni per l'accertamento del numero dei deputati-impiegati dovevano fare sulle carte relative ad ogni deputato suscettibile di essere elencato tra gli impiegati, venendo così tra l'altro a svelare quanto numerosi fossero gli espedienti che consentivano ai deputati-impiegati

[116] Cfr. *Relazione della Commissione composta dei Deputati Depretis, Poerio, Bertini, Mazza, Gallenga, Macciò, Alfieri, Bertea, relatore Capriolo, sull'Accertamento del numero dei Deputati impiegati. Tornata del 15 maggio 1861*, in *APS, CD*, Leg. VIII, Sess. I (18 febbraio 1861 - 21 maggio 1863), *Raccolta degli Atti Stampati*, II: nn. 61-116, qui n. 65, pp. 1-51, qui p. 1.

di andare ad ingrossare oltre il limite consentito dalla legge le loro fila all'interno della rappresentanza popolare, per farci sospettare che, forse, una più attenta considerazione del peso specifico di questa *enclave* tendenzialmente 'ministeriale' all'interno del corpo della rappresentanza popolare, potrebbe anch'essa concorrere ad un aggiustamento di tiro nella ri-definizione della forma di governo dello Stato costituzionale italiano come di una monarchia più costituzionale che parlamentare.

Il ruolo dell'amministrazione nel circuito legislativo

di *Francesco Soddu*

«Ministri e deputati – si leggeva in un fondo del 'Corriere della sera' dell'aprile 1888 citato da Attilio Brunialti nel suo *La legge nello stato moderno* – smarriscono agevolmente la percezione chiara e semplice delle questioni, e la convenienza di provvedere ad esse per quel tanto che valgono e non più. Di qui progetti di legge mastodontici e per ciò poi relazioni anche più mastodontiche; di qui un abuso di ricerche statistiche, che effettivamente non servono a nulla e potrebbero essere lasciate a pochi specialisti. Il progetto di legge non scaturisce quasi mai da una necessità assoluta, evidente, incontrastabile; ma da un bisogno fittizio, creato il più delle volte da una smaniosa inquietudine, neppur dei ministri, ma dei capi della burocrazia»[1].

L'imputazione alla burocrazia ministeriale della paternità effettiva di molti provvedimenti legislativi, se da un lato rispecchia un accento antiparlamentaristico e antiburocratico che percorre costantemente vasti settori del mondo liberale ottocentesco, dall'altro segnala un carattere del circuito di produzione normativa che merita qualche approfondimento. In particolare vorrei proporre alcune linee di ricerca che consentano di ricostruire il ruolo dell'amministrazione nella definizione dei testi legislativi, non solo nella fase preparlamentare (gli uffici legislativi dei ministri, ma anche il Consiglio di Stato) o in quella postparlamentare della definizione degli strumenti applicativi (i regolamenti), ma anche in quella fase – forse più difficilmente documentabile – caratterizzata dalla dialettica che si realizza nelle diverse fasi del processo legislativo tra Governo, amministrazione e Parlamento.

Si tratta in prima battuta di quantificare l'iniziativa legislativa sia governativa che parlamentare valutandone una eventuale periodizzazione: cambiò insomma il ruolo del Governo o dei parlamentari nel promuovere progetti di legge dall'età della Destra a Giolitti? Quali furono i soggetti coinvolti nella concreta elaborazione dei progetti? E quali furono i rapporti che si determinarono tra le commissioni parlamentari, l'esecutivo e le burocrazie ministeriali? Ci furono legami privilegiati tra singoli parlamentari o grup-

[1] Citato da A. BRUNIALTI, *La legge nello stato moderno* (Biblioteca di Scienze politiche e amministrative. Prima serie, IV/1), Torino 1888, p. CLXXXI.

pi omogenei di questi con le amministrazioni governative? O segnali di specializzazione (il ripetersi degli stessi nomi tra i relatori ai bilanci dei vari ministeri, per esempio) che consentano di individuare i terminali parlamentari di gruppi d'interesse legati all'amministrazione? Quali furono infine i caratteri di questa 'contrattazione'?

Naturalmente si tratta di un lavoro piuttosto complesso, che esula non solo dai limiti di questa comunicazione ma forse anche dalle possibilità di un singolo ricercatore. Mancano infatti nel nostro paese quegli strumenti di supporto che in altre tradizioni storiografiche sostengono simili ricostruzioni, per esempio aggiornati repertori prosopografici (più volte sono stati avviati progetti in questa direzione: particolarmente promettente sembra, da ultimo, il progetto diretto da Maurizio Cotta ed Heinrich Best sulle trasformazioni delle *élites* parlamentari in Europa con la costituzione di una grande banca dati aggregata[2]), ma anche analisi sistematiche sui caratteri del lavoro legislativo, che richiederebbero ricerche su cospicue quantità di documentazione, capaci di cogliere tendenze di lungo periodo che evidenzino modalità, procedimenti, tempi e caratteristiche della lavorazione legislativa[3]. Soccorrono, per ora, solo i pochi strumenti statistici allegati agli indici degli Atti parlamentari o al Manuale dei senatori e dei deputati, che naturalmente non coprono tutti gli aspetti per cui sarebbe necessaria una ricostruzione seriale. Voglio ricordare come la necessità di valorizzare, anche in questa direzione, il patrimonio documentale degli archivi delle due Camere fosse sottolineata da Alberto Caracciolo già nel 1960. Caracciolo segnalava in particolare l'importanza dei verbali degli uffici e l'attività preparatoria svolta dall'Ufficio centrale al fine di avere una più corretta visione dell'*iter* dei provvedimenti e delle discussioni suscitate, anche per alcuni provvedimenti che poi in aula sembrarono transitare senza grossi problemi (l'esempio fatto da Caracciolo è la cessione di Nizza e Savoia). Certamente la fase dell'esame negli Uffici e nelle commissioni centrali, notava Caracciolo, era

«il luogo dove, grazie alla ristrettezza numerica e alla mancanza di pubblicità, più facilmente potevano venire a confronto e modificarsi le varie posizioni. Lì meglio che altrove potevano i parlamentari far sentire al governo il loro vero umore, stabilire intese, prefigurare spostamenti della maggioranza in aula»[4].

[2] Cfr. L. VERZICHELLI, *I Parlamenti in una prospettiva comparata*, in «Le Carte e la storia», IV, 1998, 1, p. 151.

[3] G. MELIS, *Fonti parlamentari e ricerca storica. Il punto di vista degli storici delle istituzioni*, in *Le fonti archivistiche della Camera dei deputati per la storia delle istituzioni*, Roma 1996, pp. 45-61.

[4] A. CARACCIOLO, *Il Parlamento nella formazione del Regno d'Italia*, Milano 1960, p. 54.

Nonostante le autorevoli indicazioni, questa auspicata ricostruzione non c'è stata, forse anche per lo stato delle fonti (l'istituzione e soprattutto l'apertura al pubblico dell'Archivio Storico della Camera sono relativamente recenti; ancor più recente il trasferimento dei fondi del Senato regio nei locali di Palazzo Giustiniani e il loro riordinamento). In questo quadro di relativa disattenzione della storiografia non è forse un caso che le indicazioni più interessanti ai fini del nostro tema vengano da alcuni giuristi particolarmente attenti al dato storiografico: da Alberto Predieri, il cui saggio sulla 'produzione legislativa', pubblicato 35 anni fa, resta un modello cui guardare ancora con interesse[5]; sino alle molteplici indicazioni di Massimo Severo Giannini e Sabino Cassese, solo per citare i nomi più noti.

Da ultimo è stato Gaetano D'Auria a mettere a fuoco proprio il tema della «funzione legislativa» dell'amministrazione, sia pure con riferimento alla situazione presente, puntualizzando alcuni aspetti che possono essere utili anche con riferimento al ruolo svolto dall'amministrazione nel passato[6].

A rigore l'amministrazione non ha, nel nostro quadro costituzionale, alcuna funzione legislativa, e non l'aveva nel quadro statutario. Il suo compito era (e teoricamente è) quello di eseguire le leggi e i regolamenti sotto la guida e la responsabilità del Governo in quanto organo politico responsabile di fronte al Parlamento. Ma questo quadro non corrisponde più, nota D'Auria, se mai ha corrisposto in passato, alle vicende reali che caratterizzano e hanno caratterizzato il ruolo dell'amministrazione, non solo nel procedimento legislativo. La normativa in vigore non riconosce «direttamente all'amministrazione forme di partecipazione al procedimento legislativo». Tuttavia una serie di norme e di prassi la chiamano in causa in qualche modo, sia nella fase che precede la presentazione dei disegni di legge sia in quella più propriamente parlamentare, attraverso un'intensa collaborazione, anche informale, delle commissioni parlamentari con i ministri e i loro apparati.

Rispetto al quadro descritto da D'Auria è possibile rilevare alcune differenze ma anche alcuni elementi di continuità con l'esperienza dello Stato liberale.

[5] Cfr. A. PREDIERI, *La produzione legislativa*, in S. SOMOGYI - L. LOTTI - A. PREDIERI - G. SARTORI, *Il Parlamento italiano 1946-1963*, Napoli 1963, pp. 205-276.

[6] G. D'AURIA, *La «funzione legislativa» dell'amministrazione*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», III, 1995, pp. 697-728.

Una prima differenza riguarda l'iniziativa legislativa: le proposte di legge di iniziativa parlamentare corrispondono oggi ai due terzi-tre quarti dei progetti di legge presentati; di queste, però, solo un 10-15% diventa legge contro l'80-90% dei disegni di legge governativi[7].

Nelle diciannove legislature del periodo 1861-1924, invece, la percentuale media dei disegni di legge governativi sul totale dei provvedimenti presentati al Parlamento fu dell'81,7% (con punte massime, come si può vedere più avanti nella tabella su «L'attività legislativa (1861-1924)», superiori all'88%, XVI e XXVI legislatura, e minime di poco inferiori al 75%, X e XII legislatura); e la percentuale media dei disegni di legge governativi sul totale dei provvedimenti approvati dal Parlamento fu del 93,6%, con un picco massimo del 100% nella XVIII legislatura ed un minimo dell'88,1% nella XIV legislatura.

Nonostante questa assoluta prevalenza dell'iniziativa governativa, ha ricordato Alberto Predieri, negli anni Ottanta del secolo scorso non pochi studiosi (da Giorgio Arcoleo a Majorana-Calatabiano) lamentavano l'eccesso di iniziativa parlamentare[8]. L'idea di una naturale competenza go-

[7] *Ibidem*, p. 703.

[8] «È vano parlare di responsabilità ministeriale quando è permesso ad ogni singolo membro dell'assemblea di proporre aumento di spese meno per cause di interesse generale che per solleticare l'amor proprio e soddisfare le esigenze del proprio collegio ... Un deputato amoreggia con l'agricoltura, uno s'interessa della marina, uno si picca di competenza militare, un terzo è invaso dalla questione sociale. Questi gusti e queste fantasie si traducono in domande di nuove spese ... Tanto più c'è da preoccuparsi per l'avvenire, in quanto la pratica della illimitata iniziativa viene per lo più sostenuta dall'assemblea, dalla stampa, dalla dottrina, come un prezioso acquisto del sistema rappresentativo»; così G. ARCOLEO, *Il bilancio dello Stato e il sindacato parlamentare*, Napoli 1880, citato da A. BRUNIALTI, *La legge nello stato moderno*, cit., pp. CXXVI s. In realtà, se si guarda alla produzione normativa del Parlamento italiano, si possono distinguere – rileva Predieri – almeno due gruppi di leggi, uno dei quali, quello caratterizzato dalla settorialità degli interessi, si «capillarizza» fino alle leggi-provvedimento. Questo secondo gruppo, che Predieri classifica come «leggine», utilizzando peraltro un termine che compare già in Brunialti, è sempre stato prevalente, anche nell'Ottocento, e non è necessariamente legato al soggetto promotore del provvedimento. Naturalmente la concreta classificazione di una legge tra le leggine, avverte Predieri, può comunque dare adito ad arbitrarietà (Predieri considera leggine: a. le leggi-provvedimento individuali; b. le leggi che disciplinano materie interessanti particolarmente ristrette ed individuate categorie di cittadini; c. le leggi che regolano materie che per i loro caratteri potrebbero essere disciplinate da norme regolamentari o da atti amministrativi; d. le leggi che modificano le leggi dei tipi precedenti o che introducono modificazioni di limitata portata, in particolare deroghe o proroghe, a leggi non fondamentali, tenendo conto anche del numero degli articoli della legge, ma considerando generale una legge contenente anche un solo articolo che modificasse un codice o leggi di interesse generale). Tuttavia è una distinzione che può aiutare a compren-

vernativa nell'approntare adeguati strumenti legislativi era piuttosto diffusa nella pubblicistica coeva, che riconosceva all'esecutivo una migliore competenza tecnica[9]. D'altra parte, notava Luigi Palma, negare l'iniziativa legislativa alle Camere, come avevano fatto le costituzioni francesi del 1814 e del 1852, era stato «un atto di diffidenza irrazionale», che in qualche misura pregiudicava lo stesso ruolo rappresentativo del Parlamento e la sua stessa capacità di sindacare gli atti dell'esecutivo. Ma ciò

dere meglio la natura dell'attività legislativa. Nel periodo statutario, sottolinea Predieri, gran parte delle leggi di interesse generale non è stata opera del Parlamento. Non solo tutti i codici sono leggi delegate di elaborazione tecnico-governativa, ma anche «gran parte di quel nerbo di leggi che vanno dal 1859 al 1865 che costituirono la intelaiatura dell'ordinamento dello Stato fu frutto di delegazioni, anzi dell'illegittimo uso della concessione dei pieni poteri». Nelle tre rilevazioni campione fatte da Predieri (il primo semestre degli anni 1884, 1908 e 1914) la percentuale di leggi generali approvate dal Parlamento va dallo 0% al 10,34% infine al 5,66%. Anche dall'analisi del tempo dedicato all'attività legislativa vera e propria (escluso dunque l'esame dei bilanci), emerge – conclude Predieri – un Parlamento che esercita soprattutto una funzione politico-ispettiva-finanziaria. Cfr. A. Predieri, *La produzione legislativa*, cit., pp. 228 ss.

[9] Cfr. A. Brunialti, *La legge nello stato moderno*, cit., *passim*. «In ogni modo – scriveva nel 1907 Giorgio Arcoleo nella sua opera principale, *Diritto costituzionale* ora in G. Arcoleo, *Opere*, III, Milano 1935, p. 325 – non è ancora risolta nella dottrina e nella pratica la quistione assai complessa dell'organo più adatto o per lo meno della procedura più conveniente per evitare il male di leggi cattive o di buone fatte non bene». In effetti, ha ricordato Francesco Cocozza, «le giustificazioni teorico-giuridiche, oltre che politiche, in base alle quali si è sostenuto da parte della dottrina il primato dell'iniziativa governativa e del ruolo che il Governo svolge nel procedimento legislativo, sono divenute addirittura delle formule rituali che si riscontrano anche nella manualistica italiana del secondo dopoguerra». Si tratta di argomentazioni «non sempre convincenti»: il Governo, si dice, disponendo degli apparati amministrativi dello Stato, è in grado di valutare meglio di ogni altro organo l'opportunità e l'esigenza di provvedimenti legislativi ed è in grado di presentare disegni di legge tecnicamente meglio elaborati. Ma ci si dimentica, sottolinea Cocozza, dei problemi, che spesso insorgono nei rapporti tra apparati, di uso e circolazione delle informazioni. O ancora, si dice che il Governo è in grado più del Parlamento di assicurare che una futura legge si inserisca armonicamente nell'ordinamento positivo. Ma ci si dimentica che i ministri «sono permeati dalle pressioni corporative». Si sostiene che per il Governo l'iniziativa legislativa è spesso un dovere, talvolta è addirittura vincolata. Ma non si riflette sui ritardi, sull'approssimazione, sulle reticenze con i quali il Governo presenta alle Camere i disegni di legge che queste dovrebbero limitarsi a controllare ed approvare. Si ricorda infine che il Governo è l'unico organo capace di assicurare la copertura finanziaria delle leggi di spesa secondo un coerente piano legislativo. Ma ci si dimentica che la contrapposizione tra i responsabili della politica economica-finanziaria del Governo e i soggetti che propongono leggi di spesa non passa più solo attraverso ministeri economici da una parte e parlamentari dall'altra, ma passa anche attraverso la contrapposizione tra i primi e i ministeri di spesa. Cfr. F. Cocozza, *Il Governo nel procedimento legislativo*, Milano 1989, p. 56.

non escludeva la più naturale vocazione di quest'ultimo a confezionare i provvedimenti da sottoporre all'approvazione delle assemblee rappresentative.

«Gli è vero – proseguiva infatti Palma – che sono praticamente più adatti a ciò i Governi e di fatto la esercitano principalmente i ministri ... Son essi che avvertono giornalmente le lacune e i difetti della legislazione, è ad essi che s'indirizzano i privati, i comuni, le province, le autorità dello Stato. Son essi che possiedono i dati di fatto, i documenti pubblici, che raccolgono intorno a sé una gran somma del valore intellettuale della nazione e la quasi totalità del valore pratico; che possono disporre coll'autorità e cogli onori di cui il re è la fonte, della cooperazione dei più eminenti cittadini, anche estranei al governo; che hanno a sussidio consiglieri di stato, magistrati, consigli superiori, professori, ministri all'estero, consoli, numerosi uffici d'informazione e cancellerie ministeriali»[10].

Sarà forse soltanto una singolare coincidenza, ma il fatto che Palma indicasse le singole individualità (consiglieri di Stato) piuttosto che gli organi collegiali di appartenenza esprime emblematicamente i caratteri che assunse la consulenza prelegislativa in Italia, con la sostanziale emarginazione del Consiglio di Stato (differenziandone l'esperienza rispetto al Conseil d'Etat francese)[11] e la contestuale valorizzazione di apporti di singoli consiglieri che occuparono frequentemente posti di responsabilità nei gabinetti e negli uffici legislativi dei ministeri[12]. Con riserva di ritornare sul punto vorrei però aggiungere qualche considerazione sull'iniziativa legislativa.

L'affermarsi di una fisiologica prevalenza dell'iniziativa governativa è stata comune esperienza dei regimi rappresentativi del secolo scorso[13]. Nell'esperienza britannica, tuttavia, è possibile apprezzare il mutamento quasi 'genetico' che intervenne nel circuito legislativo, di cui si ebbe una chiara percezione nel periodo vittoriano[14]. All'inizio del XIX secolo, infat-

[10] L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, Firenze 1884, II, p. 412.

[11] Cfr. le considerazioni di F. COCOZZA, *Collaborazioni preliminari al procedimento legislativo*, Milano 1988, pp. 23 ss.; e da ultimo G. PALEOLOGO (ed), *I Consigli di Stato di Francia e d'Italia*, Milano 1998.

[12] Diverse ragioni, sostiene Cocozza, hanno portato il Governo ad utilizzare tradizionalmente singoli consiglieri di Stato come collaboratori piuttosto che avvalersi dell'ausilio dell'intero organo consultivo, F. COCOZZA, *Collaborazioni preliminari*, cit., p. 37.

[13] Cocozza ha distinto due modelli del predominio governativo in campo legislativo: uno è quello britannico nel quale il Governo è divenuto *dominus* della formazione delle leggi per via questi esclusivamente politica.

[14] Durante l'età vittoriana si possono osservare tre tendenze: un incremento dei poteri dello *Speaker*, l'estensione del controllo ministeriale sull'oggetto e sui tempi dell'attività parlamentare, la diminuzione delle opportunità per i singoli parlamentari. Cfr. G.H.L. LE

ti, ha notato uno dei più autorevoli studiosi delle convenzioni costituzionali di quel periodo, secondo la definizione di Bolinbroke, l'House of Commons era ancora considerata «la grande giuria della nazione» («the grand inquest of the nation»), preoccupata essenzialmente di dar voce alle lamentele provenienti da quest'ultima e di esaminare le misure amministrative e finanziarie della Corona. Per i ministri l'amministrare era più importante che il legiferare. *Private bills* e *local bills* rivestivano ancora grande importanza e pochi disegni di legge di portata generale erano presentati come iniziative governative. Ma alla fine del secolo la Camera elettiva era diventata essenzialmente uno strumento per legiferare controllato dai ministri nell'interesse di una maggioranza dominante[15]. Sir Charles Wood, esperto parlamentare ma anche autorevole membro dell'esecutivo, parlando alla Camera dei comuni alla metà degli anni Cinquanta del secolo scorso, dichiarò:

«Quando entrai in Parlamento, 27 anni fa, le funzioni del governo erano principalmente esecutive. I cambiamenti nella legislazione erano proposti da parlamentari indipendenti e portati avanti, non come questioni partitiche, dalla combinata azione di maggioranza e opposizione. Oggi quando un parlamentare sottopone al Parlamento una questione lo fa non per proporre egli stesso delle misure ma per richiamare su di essa l'attenzione del governo. Tutta l'aula concorda nel ritenere lo stato della legislazione abominevole e nel richiedere al governo di provvedere. Quando però il governo – concludeva polemicamente Wood – corrispondendo alla richiesta, presenta un provvedimento, tutti si oppongono. Così i nostri difetti come legislatori, che non è il nostro mestiere, ci danneggiano come amministratori, che è il nostro mestiere»[16].

MAY, *The Victorian Constitution. Conventions, Usages and contingencies*, London 1979, p. 155. Le May ricorda la testimonianza di Gladstone che nel 1882 riconosceva il costante incremento del lavoro parlamentare e la contestuale diminuita capacità di portarlo a termine, guardando con una certa nostalgia all'età d'oro precedente il *Great Reform Act*. Da allora la storia della Camera dei comuni era stata caratterizzata da un «aumento di sforzo e fatica con la progressiva diminuzione di risultati». Ogni ministero lasciava dietro di sé, alla fine di ogni sessione «a litter of unfinished business».

[15] *Ibidem*, p. 162. È stato calcolato che nel decennio tra il 1878 e il 1888 l'attività promossa dal Governo ebbe la precedenza nell'83% delle sedute e nell'84,5% nel decennio seguente. E questa pratica ormai consolidata fu codificata con le nuove regole procedurali stabilite nel 1902 (*ibidem*, p. 169). Cfr. anche P. FRASER, *The Growth of Ministerial Control in the Nineteenth-Century House of Commons*, in «The English Historical Review», 75, 1960, pp. 444 ss., che individua importanti trasformazioni, soprattutto di tipo procedurale, già nella prima parte del secolo scorso, e V. CROMWELL, *The Losing of the Initiative by the House of Commons, 1780-1914*, in «Transactions of the Royal Historical Society», 18, 1968, pp. 1 ss.

[16] Cit. in J.A.G. GRIFFITH, *The Place of Parliament in the Legislative Process*, in «The Modern Law Review», 14, 1951, p. 283, che in nota rileva come Wood parlasse come

Joseph Redlich commentando questo brano nella sua monumentale *The Procedure of the House of Commons* del 1905, ricordava che

«a quel tempo non era compito dell'esecutivo iniziare nuove leggi [*fresh laws*]; il discorso della corona non conteneva un programma legislativo. Ma nel corso di una generazione tutto cambiò. La causa principale dell'attribuzione al governo della maggiore, ed ora si può dire esclusiva, iniziativa legislativa risiede – concludeva Redlich – nella grande complessità della legislazione moderna»[17].

Questa prevalenza governativa, però, nell'esperienza italiana era forse meno stringente, anche in virtù di una sorta di commistione che si realizzava tra i progetti di iniziativa parlamentare e quelli governativi. In realtà, scrivevano alla fine degli anni Ottanta Mancini e Galeotti nel loro fortunato volume *Norme ed usi del Parlamento italiano*, «non sarebbe possibile determinare con una certa approssimazione la parte che nella legislazione italiana ha avuto la iniziativa parlamentare perché molte delle proposte vengono per via così mutate e trasformate da non poterne più discernere la provenienza; ma è indubitato che i deputati specialmente fecero lar-

membro dell'amministrazione, non come membro del Parlamento. Wood fu eletto all'House of Commons per la prima volta nel 1826 e vi rimase fino al 1865. In quell'anno fu vittima di un serio incidente di caccia che lo costrinse ad abbandonare gli incarichi governativi che fino a quel momento aveva ricoperto e gli fu attribuito un titolo di pari per la Camera dei Lords. Aveva iniziato la sua carriera amministrativa come *Joint-Secretary* al Tesoro nel 1832, poi nella *Secretaryship* all'*Admiralty* nel 1835. Divenne *Chancellor of the Exchequer* nel Governo di Lord Russel nel 1846. Nel governo Palmerstone di dieci anni più tardi fu *First Lord of the Admiralty* e nel 1859 divenne *Secretary of State for India* fino al febbraio 1866, settore in cui espresse meglio le sue capacità. Nella voce a lui dedicata nel *Dictionary of National Biography* si dice che «fu uomo che ebbe un'influenza nei governi di cui fece parte maggiore di quanto gli attribuissero i contemporanei», ma come *Speaker* era «noioso ed inefficace ed ostacolato da difetti vocali e il suo peso nell'House of Commons era dovuto alla sua conoscenza degli affari pubblici». Cfr. *Wood sir Charles*, in *Dictionary of National Biography*, London 1908, XXI, pp. 824-825.

[17] Cit. in S.A. WALKLAND, *Government Legislation in the House of Commons*, in S.A.WALKLAND (ed), The *House of Commons in the Twentieth Century*, Oxford 1979, pp. 247 ss. Perciò la procedura parlamentare era stata radicalmente semplificata tra il 1830 e il 1880 per facilitare l'esame dei programmi governativi: da una procedura tradizionalmente ostruzionistica, che risaliva ai conflitti tra il Parlamento e la monarchia del XVII secolo, si passò ad una procedura che facilitava la critica costruttiva delle proposte finanziarie e legislative del Governo, restringendo però le opportunità delle iniziative legislative dei singoli parlamentari. Restava però, almeno nella forma, un retaggio del tempo precedente: ancora nel 1970 un membro della *Procedure Committee* dell'House of Commons, John Mackintosh, in un *memorandum* per una riforma della procedura per i *public bills*, sosteneva che il sistema delle tre letture era pensato per un tempo in cui le proposte legislative erano semplici, spesso indefinite (*tentative*) e largamente aperte a una definizione in sede parlamentare, *ibidem*, p. 249.

ghissimo uso del diritto di iniziativa», anche se spesso quest'ultima non era che «uno stimolo a quella del Governo»[18].

D'altra parte, sarebbe interessante verificare se anche nel periodo statutario, come sembra suggerire Predieri, valga l'osservazione che non poche proposte che formalmente si presentano di iniziativa parlamentare sono in realtà «di elaborazione burocratica»: all'iniziativa parlamentare e a quella governativa

«non corrisponde sempre un processo di effettiva elaborazione parlamentare e di effettiva elaborazione governativa. Vi sono casi – continuava Predieri – in cui la proposta di iniziativa parlamentare è elaborata da uffici dell'amministrazione. Si può dare il caso di uno schema di disegno di legge che non viene poi presentato dal governo e viene fatto proprio da un deputato, e si può dare il caso di un disegno di legge che interessa un certo settore dell'apparato burocratico, il quale per aggirare ostacoli o per far più presto preferisce far presentare e appoggiare da un gruppo di parlamentari uno schema elaborato da quel settore».

Esempi simili, ricorda, «si sono sempre verificati nella storia parlamentare italiana»[19]. Certo rispetto ai dati attuali ricordati da D'Auria, l'iniziativa parlamentare nel periodo statutario si presentava «quantitativamente assai modesta»[20].

[18] M. MANCINI - U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma 1887, pp. 200 s. Analoghe considerazioni in A. BRUNIALTI, *La legge nello stato moderno*, cit., p. CXXVIII, il quale riteneva che l'iniziativa parlamentare avesse avuto «una larghissima parte nella legislazione italiana, che non è però possibile determinare, quando vediamo molte proposte trasformarsi ed alterarsi nella discussione così da non poterne più discernere la provenienza. Talvolta l'iniziativa parlamentare non fu che uno stimolo a quella del Governo, cui cedette subito il passo, quando le due proposte non furono insieme esaminate e confuse, dando poi vita ad un'unica legge». In questi casi, aggiungeva Predieri, è in dubbio se si debba parlare di iniziativa governtativa o parlamentare «e questo spiega come mai i dati raccolti a questo riguardo non concordano mai perfettamente», cfr. A. PREDIERI, *La produzione legislativa*, cit., p. 238. In ogni caso, notava Arcoleo all'inizio del secolo «dall'esperimento dell'iniziativa parlamentare fatta tra noi possono cogliersi due risultati: a) non approdò mai a buon fine senza l'accordo, o sia pure l'acquiescenza del ministero; le più delle volte riuscì ad essere piuttosto sprone a riforme, specialmente in seguito a recenti elezioni generali. b) Tale iniziativa si sviluppò man mano più largamente nella Camera dei deputati, fu assai scarsa, quasi nulla in Senato» (G. ARCOLEO, *Diritto costituzionale*, cit., p. 323).

[19] A. PREDIERI, *La produzione legislativa*, cit., p. 237.

[20] Predieri, utilizzando i dati riportati da Caracciolo (che riprendevano quelli del *Manuale ad uso dei deputati al Parlamento nazionale. XXIII Legislatura*, Roma 1909: cfr. A. CARACCIOLO, *Il Parlamento*, cit., p. 318) si riferiva al periodo 1861-1882 durante il quale – notava – vennero presentate 727 proposte parlamentari (di cui una sola al Senato) contro

La tabella seguente, elaborata sui dati riportati dal *Manuale ad uso dei deputati al Parlamento nazionale. XVIII Legislatura* (Roma 1929), ne dà una conferma.

L'attività legislativa (1861-1924)

Legislatura	governo					deputati			senatori	
	presentati		approvati			pres.	appr.		pres.	appr.
	-	% tot.	-	% tot.	%[21]	-	-	%[22]	-	-
VIII (1861-1965)	711	83,2	431	95,3	60,6	140	21	15,0	3	0
IX (1865-1867)	175	84,9	47	97,9	26,8	31	1	3,2	0	0
X (1867-1870)	444	74,8	223	92,5	50,2	146	18	12,3	3	0
XI (1870-1874)	473	80,0	261	97,0	55,1	114	7	6,1	4	1
XII (1874-1876)	220	73,0	133	92,3	60,4	79	11	13,9	2	0
XIII (1876-1880)	468	77,2	226	88,2	48,2	136	29	21,3	2	1
XIV (1880-1882)	297	78,3	209	88,1	70,3	82	28	34,1	0	0
XV (1882-1886)	357	83,8	237	91,1	66,3	68	23	33,8	1	0
XVI (1886-1890)	713	88,1	509	96,2	71,3	96	20	20,8	0	0
XVIII (1890-1892)	337	84,6	224	96,9	66,4	61	7	11,4	0	0
XVIII (1892-1895)	418	80,3	258	100,0	61,7	102	0	-	1	0
XIX (1895-1897)	323	82,1	206	91,9	63,7	69	18	26,0	1	0
XX (1897-1900)	832	84,4	307	95,0	36,8	150	15	10,0	3	1
XXI (1900-1904)	939	77,9	614	90,5	65,3	263	64	24,3	3	0
XXII (1904-1909)	985	78,9	832	89,1	84,4	249	96	38,5	13	5
XXIII (1909-1913)	1183	80,9	1029	93,4	86,9	268	70	26,1	11	2
XXIV (1913-1919)	1201	85,9	380	93,5	31,6	189	25	13,2	7	1
XXV (1919-1921)	1280	87,1	148	91,3	11,5	185	14	7,5	3	0
XXVI (1921-1924)	1858	88,2	541	98,9	29,1	243	6	2,4	5	0

Tra l'Unità e la fine del secolo il Governo presentò 5768 disegni di legge (di cui 5299 presentati in prima istanza alla Camera), contro 1274 proposte di legge presentate da deputati e 20 presentate da senatori. Oltre l'80% (81,67) dei provvedimenti presentati era dunque di iniziativa governativa; percentuale che sale ad oltre il 94% (94,2) se si considerano i provvedimenti approvati[23]. Nelle prime sei legislature del XX secolo (1900-

2742 disegni governativi (di cui 259 al Senato). Cfr. A. PREDIERI, *La produzione legislativa*, cit., p. 215.

[21] Percentuale dei provvedimenti approvati rispetto ai provvedimenti presentati.

[22] Percentuale dei provvedimenti approvati rispetto ai provvedimenti presentati.

[23] I provvedimenti approvati furono 3472, di cui 3271 di iniziativa governativa, 201 di iniziativa parlamentare (di cui 3 promossi da senatori). Il rapporto progetti presentati-progetti approvati era 56,7 per i disegni di legge governativi, 15,5 per le proposte di iniziativa dei deputati, 15 per quelle dei senatori.

1924), con le quali si chiuse l'esperienza dello Stato liberale, i disegni di legge presentati dal Governo furono 7446 contro 1397 proposte di legge presentate da deputati e 42 da senatori, con un *trend* di incremento, in termini assoluti, piuttosto evidente. Percentualmente crebbe, invece, di qualche punto l'iniziativa governativa (83,8% sul totale dei provvedimenti presentati), anche se si registrò una lieve flessione nella percentuale sul totale dei disegni approvati (92,7%).

Rispetto però ai provvedimenti presentati la percentuale media di approvazione fu solo del 51,5%. Sta ampiamente sotto la media la IX legislatura (1865-1867) con il 26,8%, certo condizionata dallo svolgimento della Terza guerra di indipendenza ma anche dalla «concitata tensione e confusione di parti», per usare un'espressione di Alberto Caracciolo[24], che doveva caratterizzare quegli anni dello spostamento della capitale a Firenze[25]. Ma si trattò di un caso isolato: la legislatura successiva (1867-1870), quasi coincidente con i tre governi Menabrea, fu caratterizzata, ha ricordato Candeloro, da un'attività «molto intensa» del Parlamento, senza deleghe legislative e con scarso uso dei decreti legge[26]: la percentuale di approvazione quasi raddoppiò salendo al 50,2%, inaugurando un *trend* in salita che curiosamente conobbe uno stop nella legislatura che seguì la 'rivoluzione parlamentare', per poi consolidarsi negli anni Ottanta quasi al 70% (l'apice sarebbe stata la legislatura delle grandi riforme crispine). Negli anni Novanta il *trend* doveva invertirsi per concludersi con la seconda caduta verticale nella traduzione in legge delle iniziative governative: nella XX legislatura la relativa percentuale fu solo del 36,8%, frutto probabilmente del rapporto traumatico instauratosi tra Governo e Parlamento negli anni difficili della crisi di fine secolo[27]. Solo con la XXII e XXIII

[24] A. CARACCIOLO, *La difficile unificazione*, in *Il Parlamento italiano 1861-1988*, II, Milano 1988, pp. 29 ss.

[25] Nella seconda sessione di questa legislatura la discussione più animata fu quella relativa al progetto di legge sulle incompatibilità parlamentari. Ma in generale si trattò di una sessione «svagata», quasi che i deputati avvertissero la precarietà del loro mandato e preferissero rinviare le questioni importanti, invece che affrontarle e risolverle: così G. SARDO, *Dalla convenzione di settembre alla breccia di Porta Pia*, in *Storia del Parlamento italiano*, VI, Palermo 1969, p. 136.

[26] G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna*, V: *La costruzione dello Stato unitario 1860-1871*, Milano 1968.

[27] La pratica dell'ostruzionismo fino ad allora estranea alla storia parlamentare italiana diede luogo ad una serie di riforme regolamentari, su cui si veda da ultimo A.P. TANDA (ed), *Le riforme regolamentari di fine secolo (1886-1900)*, Roma 1996.

legislatura la capacità dell'esecutivo di far approvare il suo programma legislativo raggiunse valori simili a quelli indicati da D'Auria (rispettivamente 84,4% e 86,9%). Quella che è stata chiamata la 'dittatura parlamentare' di Giolitti in realtà, come ha rilevato Alberto Aquarone, rifletteva la centralità attribuita da Giolitti al Parlamento «mediatore ultimo dei contrasti economici, dei conflitti sociali, delle rivalità regionali»[28]. Centralità confermata, mi pare, anche dal dato relativo al rapporto tra i progetti di iniziativa parlamentare presentati e quelli approvati, che raggiunse il suo picco massimo proprio nella XXII legislatura (38,5%; anche negli anni Ottanta l'elevata percentuale di traduzione in legge dei provvedimenti governativi corrispondeva ad una buona riuscita di quelli parlamentari, più con Depretis che con Crispi in verità), a fronte di una media dell'intero periodo 1861-1924 del 16,7% (la percentuale sarebbe poco più alta se si considerassero solo i provvedimenti alla Camera, in virtù dei numeri ridottissimi del Senato), sostanzialmente corrispondente a quella attuale richiamata dallo stesso D'Auria.

Le medie complessive sopra richiamate sono, tuttavia, fortemente condizionate dai dati negativi relativi alla funzionalità del Parlamento negli anni del conflitto mondiale e del primo dopoguerra. In quelle tre legislature (1913-1924) il dato relativo alla traduzione in legge dei disegni ministeriali conobbe un andamento altalenante dal 31,6% all'11,5% ed infine al 29,1%, mentre quello relativo ai progetti di legge parlamentare calò progressivamente dal 13,2 al 2,4%[29].

Il carattere dell'iniziativa legislativa venne definitivamente modificandosi nel Ventennio fascista, come ha dimostrato qualche anno fa Guido Melis, in relazione ai contenuti dei provvedimenti e alle modalità di composizione degli interessi che essi riflettevano. In questo quadro l'iniziativa parlamentare doveva soccombere non solo per la proliferazione delle decretazione d'urgenza ma proprio per la diversa dinamica di confezione della norma: «intervengono in prima istanza le burocrazie dei ministeri –

[28] A. AQUARONE, *L'Italia giolittiana*, Bologna 1981, p. 264.

[29] L'iniziativa parlamentare riprese vigore con il Parlamento repubblicano fino a raggiungere le dimensioni ricordate da D'Auria. Nelle prime due legislature, notava ancora Predieri, la proporzione passò dal 38% al 59%. Il discorso cambia quando si considerino le proposte divenute legge: nella prima legislatura repubblicana il 12% delle leggi promulgate era di iniziativa parlamentare, nella seconda si sale al 26%, il che, commentava Predieri, dimostra come l'iniziativa parlamentare abbia conservato in Italia un «considerevole peso» nonostante la generale preminenza dell'iniziativa governativa: cfr. A. PREDIERI, *La produzione legislativa*, cit., p. 215.

notava Melis – ma l'amministrazione legiferante è quasi sempre in collegamento con gruppi sociali ed interessi»[30]. «Rispetto allo sforzo poderoso di coordinamento e orientamento legislativo svolto attraverso la politica dei testi unici», notava ancora Melis, si dovette assistere ad «una microlegislazione fittissima, quantitativamente sovrabbondante, qualitativamente modesta». Per porre rimedio a questa 'confusione normativa' si ipotizzò la valorizzazione del ruolo del Consiglio di Stato. Era in realtà un'idea antica quella che il presidente Santi Romano espresse efficacemente nella relazione per il biennio 1929-1930:

«La prima formulazione delle norme giuridiche emanate dal Governo è di necessità attribuita a funzionari amministrativi, i quali non sempre possono possedere la preparazione giuridica occorrente per dare al provvedimento una forma tecnicamente ineccepibile, e che, in ogni caso, sono portati per la loro stessa funzione a muovere, in ogni loro giudizio, da un unico e limitato punto di vista».

Tuttavia

«quando si tratta della emanazione di norme giuridiche destinate ad inserirsi nell'armonico complesso di un ordinamento, è necessario che tali norme siano dettate dal punto di vista della comprensione unitaria di tutti gli aspetti del pubblico interesse e con una sicura conoscenza del sistema giuridico esistente»[31].

Proprio la consulenza prelegislativa, ha notato un altro giurista, Francesco Cocozza (che qualche anno fa ha dedicato al tema un lavoro ricco di indicazioni anche per gli aspetti storici), avrebbe dovuto consentire, già dagli albori del moderno costituzionalismo, «un recupero di quelle competenze specifiche e di quelle conoscenze, delle quali il legislatore aveva mostrato immediatamente notevoli carenze», prontamente rilevate dagli studiosi delle scienze filosofico-politiche e costituzionalistiche, che contrapposero «i membri dei parlamenti, indicati come legislatori politici inesperti, ignoranti, approssimativi, contraddittori», ed «i giureconsulti di antica tradizione, dalla consumata esperienza e dalla profonda capacità sistematica». In questa contrapposizione – nota Cocozza – risiedono molte delle motivazioni con le quali si tentò di giustificare l'introduzione di organi di consulenza prelegislativa[32]. Il principale dei quali era il Consiglio di Stato.

[30] G. MELIS, *Il diritto amministrativo tra le due guerre*, in *Il diritto amministrativo negli anni Trenta*, Bologna 1992.

[31] Cit. *ibidem*, p. 33.

[32] F. COCOZZA, *Collaborazioni preliminari*, cit., pp. 3 ss.

La legge 1° marzo 1865 allegato D attribuiva al Consiglio di Stato – come ha ricordato di recente Cassese[33] – il compito di dare parere sopra proposte di legge e regolamenti generali e formulare progetti di legge e di regolamenti commessi dal governo. Le successive modificazioni lasciarono sostanzialmente invariato il quadro generale salvo introdurre una serie di modifiche interstiziali che produssero 'mutamento senza cambiamento'. Ma se si guarda al reale funzionamento dell'istituto – rileva Cassese – si può concordare con l'affermazione di Luigi Alemanni che all'inizio del secolo scriveva: «il Consiglio di Stato italiano ... non ha in pratica che missioni rarissime in campo legislativo» per cui «il precetto legislativo non concorda, nell'estensione del suo significato letterale, con ciò che è effettivamente sanzionato dalla pratica del governo»[34]. Non erano mancati, prima dell'unificazione, diversi tentativi di rendere obbligatorio il parere del Consiglio. Un progetto del 1849 ne prevedeva l'intervento anche per i progetti di iniziativa parlamentare con la giustificazione che era «necessario evitare un grave inconveniente, cioè la confusione che reca una legge non bene innestata con tutto il sistema esistente e che generi antinomie e contraddizioni»[35]. Dunque uno strumento di ordine tecnico volto ad assicurare la perfezione tecnica delle nuove leggi: un'esigenza esplicitamente richiamata da Giuseppe De Nava alla fine del secolo nella voce del *Digesto italiano* relativa al Consiglio di Stato.

Fin dall'unificazione, però, ha notato Cassese, non si ricorse affatto all'ausilio del Consiglio per la redazione di progetti di legge e vi si ricorse in pochi casi per il parere su progetti di legge preparati dai ministri. E tuttavia questo dato vale per l'istituzione nel suo complesso ma meno per i singoli membri che, ricorda ancora Cassese, popolarono in misura cre-

[33] S. CASSESE, *L'attività consultiva del Consiglio di Stato in materia di norme*, in G. PALEOLOGO (ed), *I Consigli di Stato di Francia e d'Italia*, cit., pp. 87-100.

[34] Il riferimento è a L. ARMANNI, *Il Consiglio di Stato e le sue attribuzioni consultive*, in V.E. ORLANDO (ed), *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, I, Milano 1900, pp. 761 ss. Armanni ricordava (p. 990) come nel 1860 «si pensò di organizzare per lo studio e la preparazione dei progetti di legge una sezione temporanea o almeno una commissione legislativa, presso il Consiglio di Stato», sistema sancito dalla legge 24 giugno 1860 n. 1433. Al termine dei suoi lavori, però, la commissione fu sciolta «e ben può dirsi che da quel tempo l'attività consultiva del supremo consesso in materia di leggi iniziasse la sua parabola discendente ... In pratica i ministri si avvalgono assai raramente del Consiglio di Stato per lo studio dei progetti di legge e tanto meno gli affidano la compilazione dei progetti stessi».

[35] P.G. LIGNANI, *La funzione consultiva del Consiglio di Stato nell'emanazione delle norme giuridiche*, in G. PALEOLOGO (ed), *I Consigli di Stato di Francia e d'Italia*, cit., pp. 101-119.

scente gabinetti e uffici legislativi dei ministeri, assolvendovi un ruolo crescente nella redazione di proposte di leggi. Del resto le stesse caratteristiche del modello dell'amministrazione italiana favorirono, anche nella consulenza prelegislativa, una settorializzazione che rispecchiava i tratti del cosiddetto 'ministerialismo' e che si tradusse in una serie di organismi collegiali (Consigli superiori, commissioni di studio, comitati, ecc.) collocati nell'apparato centrale di molti ministeri come organi di consulenza tecnica (non solo dunque tecnico-giuridica): è quella che Marco Cammelli ha chiamato «l'amministrazione per collegi». Naturalmente un quadro esaustivo dell'utilizzazione da parti dei ministeri della consulenza prelegislativa di questi organismi avrebbe bisogno di un'ampia ricerca anche di tipo sociologico-statistico, come suggerisce Cocozza, tutt'altro che semplice per la difficoltà di mettere insieme i dati necessari[36].

Per sopperire a questa frammentazione 'ministeriale' dell'attività di consulenza ma anche di predisposizione della nuova normativa, agli inizi del secolo Giovanni Abignente provò a lanciare l'ipotesi di utilizzare un organo di grande prestigio come la Corte dei Conti. Abignente suggeriva di fornire alla Corte dei Conti, anche ai fini di perfezionarne il ruolo centrale di controllo, uno *status* di indipendenza dall'esecutivo, in particolare dal Ministero del tesoro, conferendole il «grado di ministero», e di estenderne le funzioni

«all'esame preventivo, in via di parere alla Presidenza del Consiglio, delle proposte di legge prima che sopra di esse abbia a pronunciarsi il Consiglio dei ministri. L'importanza di questa consultazione – proseguiva Abignente – è palese quando si pensi alla mole farraginosa di leggi incomplete, inesatte e discordi che sono state presentate al voto del Parlamento nell'ultimo decennio. Leggi non convenientemente studiate nelle loro connessioni e nei loro effetti, hanno determinato il bisogno di altri provvedimenti legislativi».

Abignente citava ad esempio la legge del 1914 sui personali militari «che urtò nei giusti risentimenti di categorie di impiegati perfettamente identiche a quelle considerate e tuttavia trascurate», tanto che fu necessario riparare subito dopo con provvedimenti di vario ordine che provocarono «effetti finanziari tanto e tanto più gravi di quelli che avevano giustificato il provvedimento primitivo». Ma così avvenne anche per la modifica dell'organico del Ministero di grazia e giustizia o per «la intricata e disordinata legislazione scolastica».

«Le incongruenze di quelle proposte – proseguiva – le loro conseguenze remote, non sono mai cognite al Consiglio dei ministri ... né sono note il più delle volte al ministro presentatore; alla Camera poi si ripete la impreparazione in chi riferisce, in chi giudica, in chi

[36] F. COCOZZA, *Collaborazioni preliminari*, cit., p. 17.

vota. E quindi nel fatto rimane iniziatore, arbitro, propulsore e determinante il capo di divisione dal quale la formula legislativa è partita. L'esame della Corte – concludeva – non menomerebbe la libertà assoluta e intangibile del Governo nel deliberare, ma lo porrebbe in grado di sapere quello che non sempre sa»[37].

Nella fase più prettamente parlamentare il ruolo dell'amministrazione assume naturalmente altri connotati. L'amministrazione appare solo sullo sfondo in alcuni degli aspetti del procedimento legislativo che attengono più direttamente al rapporto politico tra Governo e Parlamento. Tra questi vi è il problema della determinazione dell'agenda legislativa e del ruolo che in essa assume il raccordo tra il Presidente del Consiglio e il presidente dell'assemblea (sia Camera che Senato)[38]. Con Crispi, per esempio, è evidente il ruolo svolto da Farini, documentato nel suo prezioso *Diario*. Un'altra chiave di lettura su cui si potrebbe proficuamente indagare per portare ulteriori elementi all'esame del rapporto Governo-Parlamento, e in particolare al ruolo del Governo nel procedimento legislativo, è costituita dalla ricostruzione dei tempi e delle modalità di presenza del Presidente del Consiglio in aula. Qualche anno fa questo tipo di analisi, sullo spunto di un articolo relativo al comportamento dei *Prime Ministers* nell'House of Commons[39], è stato oggetto di una interessante tesi di laurea nella facoltà di Scienze politiche di Sassari[40].

Se da questo livello 'politico' si passa a quello 'tecnico' di definizione della normativa occorrerà interrogarsi sul ruolo che le amministrazioni possono aver giocato oltre il momento, più immediatamente percepibile, dell'elaborazione dello schema legislativo fin dentro le aule parlamentari.

Qui occorre però introdurre un secondo elemento di riflessione che viene sollecitato dalle osservazioni di D'Auria. Nel nostro attuale ordinamento,

[37] G. ABIGNENTE, *La riforma dell'amministrazione pubblica in Italia. Questioni urgenti*, Bari 1916, pp. 339 s.

[38] La costruzione dell'agenda legislativa, notava qualche anno fa Sabino Cassese (*Introduzione allo studio della normazione*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», XLII, 1992, 2, p. 315) «è un tema non studiato» o tutt'al più è stato considerato «parte di quella nebulosa che è l'indirizzo politico». Del resto «non si è mai fatto un bilancio della rispondenza della legislazione prodotta dalle Camere al programma legislativo del governo» (così F. COCOZZA, *Il Governo*, cit., p. 56).

[39] P. DUNLEAVY - G.W. JONES - B. O'LEARY, *Prime Ministers and the Commons: Patterns of Behaviour. 1868 to 1987*, in «Public Administration», 68, 1990, pp. 123 ss.

[40] L. MISCERA, *Il Presidente del Consiglio e la Camera dei deputati dall'Unità alla prima guerra mondiale*, tesi di laurea, relatore prof. M. Da Passano, Università degli Studi di Sassari, Facoltà di Scienze politiche, a.a. 1994-1995.

ricorda D'Auria, oltre la metà dei progetti di legge non viene approvata in aula e per molti altri provvedimenti il passaggio in aula è solo una formale presa d'atto (specie, dice D'Auria, per la ratifica dei decreti legge). Le commissioni parlamentari, d'altra parte, hanno una forte specializzazione tematica e corrispondono abbastanza precisamente alle grandi ripartizioni dell'amministrazione. Il che, sottolinea D'Auria, crea

> «a) un legame 'naturale', quasi di tipo funzionale delle commissioni – molto permeabili alle pressioni degli interessi – con i ministri ed i loro apparati; b) un legame, di tipo politico-partitico, delle commissioni con le *lobbies* degli interessi di settore; c) un particolarismo esasperato (o, se si preferisce, una forte settorializzazione) della produzione legislativa»[41].

Anche in questo caso le dinamiche del Parlamento ottocentesco sembrano in parte differenti: il sistema degli uffici, infatti, impediva una tale settorializzazione strutturale perché i componenti degli uffici erano estratti a sorte ogni due mesi. Tuttavia una sistematica rilevazione della composizione degli uffici centrali (cioè la seconda e decisiva tappa dell'esame del provvedimento legislativo delegata ai commissari nominati dagli uffici) consentirebbe di rilevare una tendenza alla specializzazione per materia (più 'soggettiva' che strutturale) che in qualche misura anticipava la scelta, che la Camera avrebbe compiuto nel 1920, di istituire le commissioni permanenti. Del resto, sia pure in assenza della possibilità di esaurire l'esame dei provvedimenti in commissione, come invece è possibile oggi con l'attribuzione del progetto in sede legislativa, anche per il Parlamento statutario un'analisi sistematica sugli Atti parlamentari potrebbe confermare una certa tendenza ad approvare i progetti senza alcuna discussione in aula. Per dare qualche cifra, nella XXII legislatura al Senato quasi due terzi dei provvedimenti (599 su 931) furono approvati senza discussione; alla Camera dei deputati furono 529 su 974[42]. Non è un caso che per molti di questi provvedimenti il confronto con l'esecutivo si fosse svolto in sede di commissione e che poi fosse in qualche misura formalmente ricono-

[41] G. D'Auria, *La «funzione legislativa»*, cit., p. 704.

[42] Nel caso della Camera un buon numero di questi provvedimenti approvati senza alcuna discussione erano di iniziativa parlamentare. In questi casi una breve discussione poteva svilupparsi al momento dell'illustrazione della proposta di legge da parte del deputato proponente, che precedeva l'autorizzazione alla presa in considerazione e l'avvio della procedura comune agli altri provvedimenti legislativi. In genere si limitava ad un breve scambio di battute con un rappresentante del Governo al quale era comunque richiesto un parere sull'opportunità dell'iniziativa. Il numero complessivo delle votazioni prese in esame non coincide con il numero complessivo dei provvedimenti approvati (937), perché comprende anche i casi di un secondo esame del provvedimento dopo le modificazioni introdotte dal Senato.

sciuto anche in aula quando il rappresentante del Governo dichiarava di accettare che l'eventuale discussione si facesse sul testo approvato in commissione.

La centralità delle commissioni (quale che fosse la loro denominazione: uffici, ufficio centrale, commissioni) nel procedimento legislativo era peraltro ben presente alla pubblicistica coeva. Esse, ricordava Brunialti,

«sono organi legislativi molto importanti, come quelli che esercitano la maggiore azione, dopo il governo, sulla formazione delle leggi. Ma nessuna norma è fissata ai loro lavori, né alcun limite di tempo, sì che hanno la più ampia libertà, che diventa talvolta licenza vera, di approvare o respingere una legge, emendarla, rifarla da capo a fondo, ed anche, come non di rado avvenne, di non occuparsene affatto».

«Possono mettersi in comunicazione col Governo» e questo talvolta

«trattò direttamente colla Commissione, propose alcuni emendamenti, ne ritirò altri ed ottenne persino che tutto si facesse nel più ampio segreto. Talvolta furono presentati emendamenti importanti che mutavano da capo a fondo la legge o vi introducevano variazioni sostanziali dopo presentata la relazione e persino alla vigilia della discussione. La necessità dello Stato – commentava Brunialti – può giustificare molte cose, ma nessuna riesce più di questa dannosa al buon andamento del lavoro legislativo».

Naturalmente Brunialti accettava l'idea che le commissioni potessero

«domandare tutti gli schiarimenti che valgano ad illuminarle, ed invitare i ministri, o richiedere la presenza di altri funzionari nel loro seno per averne notizie di fatto o altre spiegazioni»[43].

Non è agevole ricostruire i tratti di questa presenza che si intreccia con un altro fenomeno richiamato da Mancini e Galeotti. Essi ricordavano come nella definizione legislativa di materie complesse potesse crearsi una sorta di circuito parallelo a quello parlamentare:

«talvolta i ministri elessero Commissioni amministrative per istudiare lo stesso problema che era innanzi al Parlamento. Così – aggiungevano – fece il ministro delle Finanze nel 1863 per il disegno di legge sulla contabilità dello Stato; così il guardasigilli nel 1876 per il Codice penale; così finalmente nel 1886 il ministro dei Lavori pubblici per il disegno di legge sui tranvai»[44].

Questo fenomeno doveva moltiplicarsi negli anni successivi, come ha documentato Melis con riferimento alla legislazione speciale per il Mezzogiorno a cavallo del secolo[45]. La legge Zanardelli per la Basilicata ne

[43] A. BRUNIALTI, *La legge nello stato moderno*, cit., pp. CXXXII s.

[44] M. MANCINI - U. GALEOTTI, *Norme ed usi*, cit., p. 207.

[45] G. MELIS, *Amministrazioni speciali e Mezzogiorno nell'esperienza dello Stato liberale*, in «Studi storici», XXXIV, 1993, 2-3, pp. 463 ss. È con la legislazione giolittiana che si

costituisce un esempio tipico: il Ministero dei lavori pubblici incaricò Edmondo Sanjust di predisporre una relazione circa le condizioni della Basilicata ed i provvedimenti da adottarsi. Quelli indicati dal funzionario rappresentarono effettivamente la base del successivo disegno di legge, «inaugurando una prassi per la quale l'iniziativa dell'amministrazione avrebbe assunto un peso spesso decisivo nel delineare le nuove legislazioni speciali»[46].

C'è un ultimo elemento che vorrei richiamare in conclusione. Gaspare Finali, nelle sue *Memorie*, ricordava come considerasse «una distrazione grata andare ad assistere ad una adunanza delle Camera o del Senato nella quale fosse prevedibile che il ministro – scriveva con riferimento agli anni della sua collaborazione con Sella al Ministero delle finanze – avrebbe parlato sopra un argomento del quale facilmente avevamo insieme ragionato». Finali continuò a farlo anche con Minghetti. «E che una od altra persona di fiducia – spiegava – assistesse alle discussioni era una vera necessità», determinata dall'intervento successivo nella correzione dei resoconti.

«A quel tempo – spiegava Finali – i resoconti stenografici (cosa che oggi può apparire impossibile o inverosimile) venivano stampati e pubblicati nelle 24 ore successive: bisognava ben rivedere le bozze stenografiche, e i ministri aveano troppe altre cose da fare. Ascoltare, ricordare, rivedere, correggere era cosa di molta responsabilità; e di rado riusciva a mettere sotto gli occhi dell'oratore le bozze di stampa»[47].

Questa presenza assidua alle sedute non poteva non consolidare un rapporto sistematico del funzionario con la struttura parlamentare, con il suo personale amministrativo (che andava via via consolidando il suo ruolo di supporto, non solo materiale, all'attività del Parlamento) prima che con i singoli deputati e senatori. Non basta naturalmente una singola testimonianza a dar prova di un fenomeno persistente. Per questo occorrerebbero, come già segnalato per altri aspetti di questa tematica, rilevazioni sistematiche e seriali di cui per il momento si può solo auspicare l'avvio.

afferma «il ruolo insostituibile, spesso in concorrenza con gli stessi uffici parlamentari, degli staff tecnico-legislativi della presidenza e dei ministeri, al cui interno maturano robuste personalità di funzionari-legisti».

[46] *Ibidem*, p. 471.

[47] G. FINALI, *Memorie*, Faenza 1955, p. 244.

Finito di stampare nel giugno 2000
dalle Arti Grafiche Editoriali Srl, Urbino

Pubblicazioni dell'Istituto storico italo-germanico in Trento

Annali

I	1975
II	1976
III	1977
IV	1978
V	1979
VI	1980
VII	1981
VIII	1982
IX	1983
X	1984
XI	1985
XII	1986
XIII	1987
XIV	1988
XV	1989
XVI	1990
XVII	1991
XVIII	1992
XIX	1993
XX	1994

XXI 1995
XXII 1996
XXIII 1997
XXIV 1998

Quaderni

1. Il cattolicesimo politico e sociale in Italia e Germania dal 1870 al 1914, a cura di *Ettore Passerin D'Entrèves* e *Konrad Repgen*
2. Il movimento operaio e socialista in Italia e Germania dal 1870 al 1920, a cura di *Leo Valiani* e *Adam Wandruszka*
3. I poteri temporali dei vescovi in Italia e Germania nel Medioevo, a cura di *Carlo Guido Mor* e *Heinrich Schmidinger*
4. Il Concilio di Trento come crocevia della politica europea, a cura di *Hubert Jedin* e *Paolo Prodi*
5. Il liberalismo in Italia e in Germania dalla rivoluzione del '48 alla prima guerra mondiale, a cura di *Rudolf Lill* e *Nicola Matteucci*
6. Austria e province italiane 1815-1918: potere centrale e amministrazioni locali. III Convegno storico italo-austriaco, a cura di *Franco Valsecchi* e *Adam Wandruszka*
7. La dinamica statale austriaca nel XVIII e XIX secolo. Strutture e tendenze di storia costituzionale prima e dopo Maria Teresa, a cura di *Pierangelo Schiera*
8. Le città in Italia e in Germania nel Medioevo: cultura, istituzioni, vita religiosa, a cura di *Reinhard Elze* e *Gina Fasoli*
9. Università, accademie e società scientifiche in Italia e in Germania dal Cinquecento al Settecento, a cura di *Laetitia Boehm* e *Ezio Raimondi*
10. Federico Barbarossa nel dibattito storiografico in Italia e in Germania, a cura di *Raoul Manselli* e *Josef Riedmann*
11. La transizione dall'economia di guerra all'economia di pace in Italia e in Germania dopo la prima guerra mondiale, a cura di *Peter Hertner* e *Giorgio Mori*
12. Il nazionalismo in Italia e in Germania fino alla prima guerra mondiale, a cura di *Rudolf Lill* e *Franco Valsecchi*

13. Aristocrazia cittadina e ceti popolari nel tardo Medioevo in Italia e in Germania, a cura di *Reinhard Elze* e *Gina Fasoli*
14. Finanze e ragion di Stato in Italia e in Germania nella prima Età moderna, a cura di *Aldo De Maddalena* e *Hermann Kellenbenz*
15. Konrad Adenauer e Alcide De Gasperi: due esperienze di rifondazione della democrazia, a cura di *Umberto Corsini* e *Konrad Repgen*
16. Strutture ecclesiastiche in Italia e in Germania prima della Riforma, a cura di *Paolo Prodi* e *Peter Johanek*
17. Il Trentino nel Settecento fra Sacro Romano Impero e antichi stati italiani, a cura di *Cesare Mozzarelli* e *Giuseppe Olmi*
18. Le visite pastorali. Analisi di una fonte, a cura di *Umberto Mazzone* e *Angelo Turchini*
19. Romani e Germani nell'arco alpino (secoli VI-VIII), a cura di *Volker Bierbrauer* e *Carlo Guido Mor*
20. La repubblica internazionale del denaro tra XV e XVII secolo, a cura di *Aldo De Maddalena* e *Hermann Kellenbenz*
21. Fascismo e nazionalsocialismo, a cura di *Karl Dietrich Bracher* e *Leo Valiani*
22. Cultura politica e società borghese in Germania fra Otto e Novecento, a cura di *Gustavo Corni* e *Pierangelo Schiera*
23. Istituzioni e ideologie in Italia e in Germania tra le rivoluzioni, a cura di *Umberto Corsini* e *Rudolf Lill*
24. Crisi istituzionale e teoria dello stato in Germania dopo la Prima guerra mondiale, a cura di *Gustavo Gozzi* e *Pierangelo Schiera*
25. L'evoluzione delle città italiane nell'XI secolo, a cura di *Renato Bordone* e *Jörg Jarnut*
26. Fisco religione Stato nell'età confessionale, a cura di *Hermann Kellenbenz* e *Paolo Prodi*
27. La «Conta delle anime». Popolazioni e registri parrocchiali: questioni di metodo ed esperienze, a cura di *Gauro Coppola* e *Casimira Grandi*
28. L'attesa della fine dei tempi nel Medioevo, a cura di *Ovidio Capitani* e *Jürgen Miethke*
29. Enciclopedia e sapere scientifico. Il diritto e le scienze sociali nell'Enciclopedia giuridica italiana, a cura di *Aldo Mazzacane* e *Pierangelo Schiera*

30. Statuti città territori in Italia e Germania tra Medioevo ed età moderna, a cura di *Giorgio Chittolini* e *Dietmar Willoweit*

31. Il «Kulturkampf» in Italia e nei paesi di lingua tedesca, a cura di *Rudolf Lill* e *Francesco Traniello*

32. I concetti fondamentali delle scienze sociali e dello Stato in Italia e in Germania tra Ottocento e Novecento, a cura di *Raffaella Gherardi* e *Gustavo Gozzi*

33. Il Nuovo Mondo nella coscienza italiana e tedesca del Cinquecento, a cura di *Adriano Prosperi* e *Wolfgang Reinhard*

34. Visite pastorali ed elaborazione dei dati. Esperienze e metodi, a cura di *Cecilia Nubola* e *Angelo Turchini*

35. Il secolo XI: una svolta?, a cura di *Cinzio Violante* e *Johannes Fried*

36. Dalla città alla nazione. Borghesie ottocentesche in Italia e in Germania, a cura di *Marco Meriggi* e *Pierangelo Schiera*

37. L'organizzazione del territorio in Italia e Germania: secoli XIII-XIV, a cura di *Giorgio Chittolini* e *Dietmar Willoweit*

38. Le minoranze fra le due guerre, a cura di *Umberto Corsini* e *Davide Zaffi*

39. Origini dello Stato. Processi di formazione statale in Italia fra medioevo ed età moderna, a cura di *Giorgio Chittolini, Anthony Molho* e *Pierangelo Schiera*

40. Disciplina dell'anima, disciplina del corpo e disciplina della società tra medioevo ed età moderna, a cura di *Paolo Prodi*

41. Regioni di frontiera nell'epoca dei nazionalismi. Alsazia e Lorena / Trento e Trieste, 1870-1914, a cura di *Angelo Ara* e *Eberhard Kolb*

42. Saperi della borghesia e storia dei concetti fra Otto e Novecento, a cura di *Raffaella Gherardi* e *Gustavo Gozzi*

43. Il luogo di cura nel tramonto della monarchia d'Asburgo. Arco alla fine dell'Ottocento, a cura di *Paolo Prodi* e *Adam Wandruszka*

44. Strutture e trasformazioni della signoria rurale nei secoli X-XIII, a cura di *Gerhard Dilcher* e *Cinzio Violante*

45. Il concilio di Trento e il moderno, a cura di *Paolo Prodi* e *Wolfgang Reinhard*

46. Centralismo e federalismo tra Otto e Novecento. Italia e Germania a confronto, a cura di *Oliver Janz, Pierangelo Schiera* e *Hannes Siegrist*

47. Il vincolo del giuramento e il tribunale della coscienza, a cura di *Nestore Pirillo*

48. Comunicazione e mobilità nel Medioevo. Incontri fra il Sud e il Centro dell'Europa (secoli XI-XIV), a cura di *Siegfried De Rachewiltz* e *Josef Riedmann*

49. Per una banca dati delle visite pastorali italiane. Le visite della diocesi di Trento (1537-1940), a cura di *Cecilia Nubola*

50. Fonti ecclesiastiche per la storia sociale e religiosa d'Europa: XV-XVIII secolo, a cura di *Cecilia Nubola* e *Angelo Turchini*

51. Tempi e spazi di vita femminile tra medioevo ed età moderna, a cura di *Silvana Seidel Menchi, Anne Jacobson Schutte* e *Thomas Kuehn*

52. Amministrazione, formazione e professione: gli ingegneri in Italia tra Sette e Ottocento, a cura di *Luigi Blanco*

Monografie

1. Il mais nell'economia agricola lombarda (dal secolo XVII all'unità), di *Gauro Coppola*

2. Potere e costituzione a Vienna tra Sei e Settecento. Il «buon ordine» di Luigi Ferdinando Marsili, di *Raffaella Gherardi*

3. Il sovrano pontefice. Un corpo e due anime: la monarchia papale nella prima età moderna, di *Paolo Prodi*

4. Stato assoluto e società agraria in Prussia nell'età di Federico II, di *Gustavo Corni*

5. Il laboratorio borghese. Scienza e politica nella Germania dell'Ottocento, di *Pierangelo Schiera*

6. Chiesa e potere nella Toscana del Quattrocento, di *Roberto Bizzocchi*

7. L'uomo di mondo fra morale e ceto. Kant e le trasformazioni del Moderno, di *Nestore Pirillo*

8. Disciplinamento in terra veneta. La diocesi di Brescia nella seconda metà del XVI secolo, di *Daniele Montanari*

9. Modelli politici e questione sociale in Italia e in Germania fra Otto e Novecento, di *Gustavo Gozzi*

10. I principi vescovi di Trento fra Roma e Vienna, 1861-1918, di *Sergio Benvenuti*

11. Inquisitori e mistici nel Seicento italiano. L'eresia di S. Pelagia, di *Gianvittorio Signorotto*

12. La ragione sulla Sprea. Coscienza storica e cultura politica nell'illuminismo berlinese, di *Edoardo Tortarolo*

13. La coscienza e le leggi. Morale e diritto nei testi per la confessione della prima Età moderna, di *Miriam Turrini*

14. Stato e funzionari nella Francia del Settecento: gli «ingénieurs» des ponts et chaussées», di *Luigi Blanco*

15. Il sacramento del potere. Il giuramento politico nella storia costituzionale dell'occidente, di *Paolo Prodi*

16. Dalla biologia cellulare alle scienze dello spirito. Aspetti del dibattito sull'individualità nell'Ottocento tedesco, di *Andrea Orsucci*

17. L'inventario del mondo. Catalogazione della natura e luoghi del sapere nella prima età moderna, di *Giuseppe Olmi*

18. Germania e Santa Sede. Le nunziature di Pacelli tra la Grande guerra e la Repubblica di Weimari, di *Emma Fattorini*

19. Legislazione e riforme nel Trentino del Settecento. Francesco Vigilio Barbacovi tra assolutismo e illuminismo, di *Maria Rosa Di Simone*

20. Conoscere per governare. La diocesi di Trento nella visita pastorale di Ludovico Madruzzo (1579-1581), di *Cecilia Nubola*

21. La sfida delle riforme. Costituzione politica nel liberalismo prussiano (1850-1866), di *Anna Gianna Manca*

22. Genealogie incredibili. Scritti di storia nell'Europa moderna, di *Roberto Bizzocchi*

23. Repubblica per contratto. Bologna: una città europea nello Stato della Chiesa, di *Angela De Benedictis*

24. Il governo dell'esistenza. Organizzazione sanitaria e tutela della salute pubblica in Trentino nella prima metà del XIX secolo, di *Rodolfo Taiani*

25. La scienza del cuore. Spiritualità e cultura religiosa in Antonio Rosmini, di *Fulvio De Giorgi*

26. Etica e diritto. La filosofia pratica di Fichte e le sue ascendenze kantiane, di *Carla De Pascale*

27. Il corpo eloquente. Identificazione del giurista nell'Italia liberale, di *Pasquale Beneduce*

28. La giustizia ai confini. Il principato vescovile di Trento agli inizi dell'età moderna, di *Marco Bellabarba*

29. Sotto l'occhio del padre. Società confessionale e istruzione primaria nello Stato di Milano, di *Angelo Turchini*

30. Ferdinand Tönnies sociologo hobbesiano. Concetti politici e scienza sociale in Germania tra Otto e Novecento, di *Maurizio Ricciardi*

31. La fine della 'grande illusione'. Uno storico europeo tra guerra e dopoguerra, Henri Pirenne (1914-1923). Per una rilettura della «Histoire de l'Europe», di *Cinzio Violante*

32. La libertà nel mondo. Etica e scienza dello Stato nei «Lineamenti di filosofia del diritto» di Hegel, di *Emanuele Cafagna*

33. Il «Bauernführer» Michael Gaismair e l'utopia di un repubblicanesimo popolare, di *Aldo Stella*

Contributi / Beiträge

1. Italia e Germania. Immagini, modelli, miti fra due popoli nell'Ottocento: Il Medioevo / Das Mittelalter. Ansichten, Stereotypen und Mythen im neunzehnten Jahrhundert: Deutschland und Italien, a cura di/hrsg. von *Reinhard Elze - Pierangelo Schiera*

2. L'Antichità nell'Ottocento / Die Antike im neunzehnten Jahrhundert, a cura di/hrsg. von *Karl Christ - Arnaldo Momigliano*

3. Il Rinascimento nell'Ottocento in Italia e Germania / Die Renaissance im 19. Jahrhundert in Italien und Deutschland, a cura di/hrsg. von *August Buck - Cesare Vasoli*

4. Immagini a confronto: Italia e Germania dal 1830 all'unificazione nazionale / Deutsche Italienbilder und italienische Deutschlandbilder in der Zeit der nationalen Bewegungen (1830-1870), a cura di/hrsg. von *Angelo Ara - Rudolf Lill*

5. Gustav Schmoller e il suo tempo: la nascita delle scienze sociali in Germania e in Italia / Gustav Schmoller in seiner Zeit: die Entstehung der Sozialwissenschaften in Deutschland und Italien, a cura di/hrsg. von *Pierangelo Schiera - Friedrich Tenbruck*

6. Gustav Schmoller oggi: lo sviluppo delle scienze sociali in Germania e in Italia / Gustav Schmoller heute: Die Entwicklung der Sozialwissenschaften in Deutschland und Italien, a cura di/hrsg. von *Michael Bock - Harald Homann - Pierangelo Schiera*

7. Il potere delle immagini. La metafora politica in prospettiva storica / Die Macht der Vorstellungen. Die politische Metapher in historischer Perspektive, a cura di/hrsg. von *Walter Euchner - Francesca Rigotti - Pierangelo Schiera*

8. Aria, terra, acqua, fuoco: i quattro elementi e le loro metafore / Luft, Erde, Wasser, Feuer: die vier Elemente und ihre Metaphern, a cura di/hrsg. von *Francesca Rigotti - Pierangelo Schiera*

9. Identità territoriali e cultura politica nella prima età moderna / Territoriale Identität und politische Kultur in der Frühen Neuzeit, a cura di/hrsg. von *Marco Bellabarba - Reinhard Stauber*

10. L'istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata / Die parlamentarische Institution im 19. Jahrhundert. Eine Perspektive im Vergleich, a cura di/hrsg. von *Anna Gianna Manca - Wilhelm Brauneder*

Schriften des Italienisch-Deutschen Historischen Instituts in Trient

1. Faschismus und Nationalsozialismus, hrsg. von *Karl Dietrich Bracher - Leo Valiani*, Berlin 1991

2. Stadtadel und Bürgertum in den italienischen und deutschen Städten des Spätmittelalters, hrsg. von *Reinhard Elze - Gina Fasoli*, Berlin 1991

3. Statuten Städte und Territorien zwischen Mittelalter und Neuzeit in Italien und Deutschland, hrsg. von *Giorgio Chittolini - Dietmar Willoweit*, Berlin 1992

4. Finanzen und Staatsräson in Italien und Deutschland in der frühen Neuzeit, hrsg. von *Aldo De Maddalena - Hermann Kellenbenz*, Berlin 1992

5. Der Kulturkampf in Italien und in den deutschsprachigen Ländern, hrsg. von *Rudolf Lill - Francesco Traniello*, Berlin 1993

6. Die Neue Welt im Bewußtsein der Italiener und der Deutschen des 16. Jahrhunderts, hrsg. von *Adriano Prosperi - Wolfgang Reinhard*, Berlin 1993

7. Fiskus, Kirche und Staat im konfessionellen Zeitalter, hrsg. von *Hermann Kellenbenz - Paolo Prodi*, Berlin 1995

8. Hochmittelalterliche Territorialstrukturen in Deutschland und Italien, hrsg. von *Giorgio Chittolini - Dietmar Willoweit*, Berlin 1996.

9. Die Wirtschaft der Lombardei als Teil Österreichs. Wirtschaftspolitik, Außenhandel und industrielle Interessen 1815-1859, von *Rupert Pichler*, Berlin 1996

10. Die Minderheiten zwischen den beiden Weltkriegen, hrsg. von *Umberto Corsini - Davide Zaffi*, Berlin 1997
11. Das Sakrament der Herrschaft. Der politische Eid in der Verfassungsgeschichte des Okzidents, von *Paolo Prodi*, Berlin 1997
12. Grenzregionen im Zeitalter der Nationalismen. Elsaß-Lothringen / Trient-Triest, 1870, 1914, hrsg. von *Angelo Ara - Eberhard Kolb*, Berlin 1998
13. Staatsräson und Eigennutz. Drei Studien zur Geschichte des 18. Jahrhunderts, von *Klaus-Peter Tieck*, Berlin 1998
14. Strukturen und Wandlungen der ländlichen Herrschaftsformen vom 10. zum 13. Jahrhundert. Deutschland und Italien im Vergleich, hrsg. von *Gerhard Dilcher - Cinzio Violante*, Berlin 2000





